

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 6



**Одеса
2018**

Редакційна колегія:

Наконечний Володимир Васильович – доктор наук з державного управління, доцент

Шапошников Костянтин Сергійович – доктор економічних наук, професор

Бухтатий Олександр Євгенійович – кандидат наук з державного управління

Авраменко Наталія Вікторівна – доктор наук з державного управління, доцент

Бендаравечіне Ріта – Ph.D., професор публічного адміністрування

Дзієканські Павел – Ph.D., професор публічного адміністрування

Онищук Світлана Василівна – доктор наук з державного управління, доцент

Огаренко Віктор Миколайович – доктор наук з державного управління, професор

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна – доктор наук з державного управління, доцент

Пілелієне Ліна – Ph.D., професор менеджменту та публічного адміністрування

Покатаєв Павло Сергійович – доктор наук з державного управління, доцент

Електронна сторінка видання – www.pag-journal.iei.od.ua

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій (протокол № 8 від 27.08.2018 року)**

***Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України
з державного управління відповідно до Наказу МОН України
від 04.04.2018 № 326 (додаток 9)***

**Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні»
zareєстровано Міністерством юстиції України
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
серія KB № 22898-12789P від 17.07.2017 р.)**

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Даниленко Л.І., Шишак А.О.**НЕПОТИЗМ В УКРАЇНСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ:
ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЯВІВ І ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ..... 5**Козачишина Т.О.**ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ
БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ..... 9**Крук С.І.**ГЕНЕЗИС ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....15**Марова С.Ф., Солоха Д.В.**ДОСЛІДЖЕННЯ МОДЕЛЕЙ І МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ РЕГІОНАЛЬНИХ
ІННОВАЦІЙНИХ СТРУКТУР РОЗВИНЕНИХ КРАЇН.....18**Пугач В.Г.**СУЧАСНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ:
ЗСУВ ВІД РЕАЛЬНОГО ДО ВІРТУАЛЬНОГО.....24**Сивак Т.В.**

СИСТЕМА СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ..... 28

СЕКЦІЯ 2**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Боднар П.О.**

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ.....34

Горбик В.М.ВПЛИВ ТЕХНОЛОГІЧНИХ УКЛАДІВ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ
МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ 39**Житник О.М.**«ГІБРИДНЕ» ПРОТИСТОЯННЯ ЯК СПОСІБ
СТАБІЛІЗАЦІЙНОЇ ОПЕРАЦІЇ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН
У ВРЕГУЛЮВАННІ ВІЙСЬКОВИХ КОНФЛІКТІВ.....44**Запорожець Т.В.**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ДЖЕРЕЛА ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ:
ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВОЇ ДУМКИ.....52**Іванов Г.С.**ОСНОВНІ ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА СТРАТЕГІЧНИЙ РОЗВИТОК
МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ.....57**Костюк Т.О.**МІЖНАРОДНА АКТИВНІСТЬ УКРАЇНСЬКИХ ЗВО:
БРЕНД-МЕНЕДЖМЕНТ ЧИ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ?.....62

Мар'яненко Г.І.

ГЛОБАЛЬНА КОНКУРЕНЦІЯ КОМПЕТЕНЦІЙ У НАУКОВО-ОСВІТНЬОМУ
ВИСОКОТЕХНОЛОГІЧНОМУ ПРОСТОРІ МАЙБУТНЬОГО..... 67

Негода В.А.

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ..... 72

Осик С.В.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА ВИХОВАННЯ
КУЛЬТУРИ ЗДОРОВ'Я МОЛОДІ..... 77

Аліреза Пахлевандзаде

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНИХ
ДОСЛІДЖЕНЬ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА УКРАЇНІ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ..... 81

Русинюк М.М.

ЛОБІЮВАННЯ ЯК ФОРМА ПОЛІТИЧНОГО ДІАЛОГУ
В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ..... 85

Чаусовська С.І.

ПОСЛУГИ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ:
КЛАСИФІКАЦІЯ ТА КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ НАДАННЯ..... 91

Ющенко Л.І.

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ВПРОВАДЖЕННЯ
ІННОВАЦІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ..... 97

СЕКЦІЯ 3

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Єршов С.В.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ..... 102

Мотріна М.М.

СОЦІАЛЬНО-ЦІНІСНИЙ ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ «ПРОФЕСІОНАЛІЗМ»
ДЛЯ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ
ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ МЕТОДОЛОГІЇ РЕІНЖІНІРИНГУ..... 107

СЕКЦІЯ 4

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Андрієнко М.В.

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ТА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ Й ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ..... 113

Шестаковська Т.Л.

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ К
ОМЕРЦІАЛІЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙ У АГРАРНОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ..... 117

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ..... 123

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

НЕПОТИЗМ В УКРАЇНСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ: ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЯВІВ І ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

NEPOTISM IN THE UKRAINIAN PARLIAMENT: RESEARCH OF MANIFESTATIONS AND WAYS OF OVERCOMING

УДК 328.188.5

Даниленко Л.І.

д. пед. наук, проф.,
професор кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
Національна академія державного
управління при Президентіві України
Шишак А.О.
аспірант кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту
Національна академія державного
управління при Президентіві України

Стаття присвячена дослідженню непомітності в українському парламенті, зокрема встановленню родинних зв'язків народних депутатів України з помічниками народних депутатів України в Верховній Раді України VIII скликання. Аналізується природа виявлених проявів непомітності, сучасний стан українського законодавства, зарубіжний досвід подолання цього явища. Пропонуються шляхи подолання непомітності для відкритості й прозорості діяльності парламенту.

Ключові слова: Верховна Рада України, народні депутати України, помічники народних депутатів України, парламент, непомітність.

Статья посвящена исследованию непомітності в украинском парламенте, в частности установлению родственных связей народных депутатов Украины с помощниками народных депутатов Украины в Верховной Раде Украины VIII созыва. Анализируется природа выявленных проявлений непомітності, современное состояние украинского законодательства, зарубежный опыт

преодоления этого явления. Предлагаются пути преодоления непомітності для открытости и прозрачности деятельности парламента.

Ключевые слова: Верховная Рада Украины, народные депутаты Украины, помощники народных депутатов Украины, парламент, непомітність.

The article is devoted to the study of nepotism in the Ukrainian parliament, in particular, the establishment of family ties between the people's deputies of Ukraine and the assistants of the people's deputies of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine of the 8th convocation. The nature of the revealed manifestations of nepotism, the current state of Ukrainian legislation, foreign experience of overcoming this phenomenon are analyzed. Proposed ways to overcome nepotism for openness and transparency of the activities of Parliament.

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, people's deputies of Ukraine, assistants of people's deputies of Ukraine, parliament, nepotism.

Постановка проблеми у загальному вигляді. У той час, коли у світі відбуваються прогресивні зміни в суспільному й політичному житті, в Україні залишається невирішеною проблема протидії корупції й зокрема такому її прояву, як непомітність. Непомітність (від лат. *peros* – «родинне» або *perotis* – «онук», «племінник») – надання родичам або знайомим посад незалежно від їхніх професійних здібностей, різновид фаворитизму, інша назва – кумівство; походить від практики роздачі римськими папами прибуткових посад, вищих церковних звань чи земель близьким родичам [1].

Через непомітність і подібні йому явища корупція вкоренилась в Україні на всіх рівнях державного управління і в усіх сферах життєдіяльності суспільства, зокрема у Верховній Раді України – вищому і єдиному законодавчому органі державної влади.

Вплив корупції на українське суспільство й державу має комплексний деструктивний характер: впливає на формування органів державної влади, вироблення й реалізацію державної політики, має вплив на всі сфери економіки, порушує принципи верховенства права, сприяє підризу демократичних інститу-

тів і цінностей, створює соціальну напруженість і знижує довіру населення до влади, негативно впливає на міжнародний імідж України та перешкоджає надходженню іноземних інвестицій.

Сьогодні не лише українське суспільство, а й міжнародна спільнота очікують від керівництва держави невідкладних системних реформ у сфері публічного управління та суспільного розвитку в Україні, реальних результатів боротьби з корупцією. Однак подолання явища корупції можливе лише за активної позиції громадянського суспільства, яке може зробити вагомий внесок у боротьбу з корупцією, наприклад, використовуючи доступність інформації, проводити моніторинг діяльності органів влади, виявляти й піддавати публічному осуду прояви корупції, зокрема й непомітності, навіть якщо в чинному законодавстві за деякі із цих діянь не передбачено відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про відсутність ґрунтовних наукових напрацювань, присвячених розкриттю сутності непомітності та його наслідків для суспільства й держави. Тільки окремі питання з проблематики дослідження відображені в роботах вітчизняних і зарубіжних учених, які, аналізу-

ючи різні аспекти корупції, ведуть пошук шляхів протидії деструктивним наслідкам цього явища. Але проблема непомічності, зокрема й в Україні, залишається малодослідженою.

Внесок у дослідження природи та сутності непомічності, його застосування поряд з іншими проявами корупції (кронізмом, клієнтизмом, фаворитизмом та ін.) у межах вивчення широкого спектра різноманітних наукових проблем державотворення та реалізації державної кадрової політики здійснили такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як С. Стюарт-Вільямс [2, с. 414–425], А. Беллоу [3 с. 14–57], Д. дела Порта, А. Ванучі [4, с. 114–138], Х.-Й. Лаут [5, с. 21–50], Л. Дорош, О. Івасечко [6, с. 13–20], О. Сахань [7, с. 189–209], М. Пірен [8, с. 38–48] та інші.

Непомічність набув значного поширення в нашій країні, оскільки для менталітету народу України сімейні цінності й традиції є важливою складовою частиною національної культури. Ці традиції сімейності та кумівства сприймаються чиновниками як виправдання практики непомічності, але подібні дії засуджуються суспільством, яке вживає дедалі більш рішучих кроків для виявлення й донесення до широкого загалу цих ганебних проявів.

Мета статті. Основною метою статті є дослідження явища непомічності в українському парламенті, зокрема встановлення родинних зв'язків народних депутатів України з помічниками народних депутатів України у Верховній Раді України VIII скликання, аналіз виявлених проявів непомічності та сучасного стану українського законодавства щодо цієї проблеми. За результатами дослідження запропонуємо шляхи подолання цього явища з урахуванням зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети були сформульовані й вирішені такі завдання:

- із порталу відкритих даних Верховної Ради України отримати інформацію про народних депутатів України VIII скликання;
- здійснити порівняння отриманих даних про помічників народних депутатів України з даними про родичів народних депутатів України з останньої поданої декларації;
- здійснити аналіз отриманих даних для встановлення наявності родинних зв'язків і проявів непомічності;
- дослідити сучасний стан українського законодавства щодо цієї проблеми;
- запропонувати шляхи подолання явища непомічності з урахуванням зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Перші прояви непомічності були зафіксовані ще в XV–XVI ст. Сам термін «непомічність» походить від латинського слова «nepotis», що означає «племінник». Найбільш загальне сучасне розуміння непомічності можна визначити таким

чином. Непомічність – це прояв корупції, що виявляється в призначенні родичів, друзів на важливі посади в системі державного управління, у пільговій купівлі власності, отриманні неправомірних переваг під час укладання угод тощо.

Прийом на роботу родичів, друзів, знайомих без урахування їхніх професійних якостей є свідченням «хвороби» управління. Практика показує, що працівники без відповідної кваліфікації й знань будуть менш успішними на своїх посадах, ніж ті, які мають такі знання та досвід.

Із запуском у тестовому режимі порталу відкритих даних Верховної Ради України, який створено на виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2015 р. у редакції від 01.05.2015 р. (щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних) [9], було забезпечене надання широкому загалу доступу до публічної інформації Верховної Ради України у формі відкритих даних, що передбачає доступ до інформації з можливістю її подальшого безкоштовного використання. Однією з категорій відкритих даних є інформація про народних депутатів України (<http://data.rada.gov.ua/open/data/mps-skl8>) і їх помічників.

Аналізуючи зазначені відкриті дані, ми визначили, що 53 народних депутати України у Верховній Раді України VIII скликання із 422 осіб (на момент проведення дослідження) мають серед своїх помічників 68 родинних зв'язків. Серед них 14 братів, 17 синів, 1 чоловік, 1 брат чоловіка, 14 дружин, 9 батьків, 4 доньки, 1 матір, 1 невістка. Із них 10 осіб склали строковий трудовий договір, 1 особа працює на постійній основі, інші 57 осіб – на громадських засадах; 34 народних депутати України працювали своїх рідних у інших народних депутатів України. Найбільше родичів в інших депутатів мають В.Ю. Хомутиннік, Г.В. Ткачук, Є.С. Дейдей; найбільше родичів помічниками в себе мають народні депутати України М.І. Ланьо, С.В. Рибалка, О.Б. Фельдман, Г.А. Шверк.

Це – яскравий приклад непомічності у Верховній Раді України VIII скликання, адже непомічність – це практика отримання посади не за особисті професійні якості, здібності, заслуги, а через родинні зв'язки [10, с. 470–471].

Прийом на роботу родичів, друзів, знайомих без урахування їхніх професійних якостей є свідченням «хвороби» публічного управління. Практика показує, що працівники без відповідної кваліфікації й знань будуть менш успішними на своїх посадах, ніж ті, які такі знання мають.

До ключових обов'язків помічника-консультанта входить виконання доручень народного депутата України щодо взаємовідносин із виборцями, органами влади та ЗМІ, допомога в проведенні прийомів громадян, у звітуванні та зустрічах із виборцями. Помічник-консультант працює

з поштою депутата, узагальнює звернення громадян, забезпечує ведення та збереження документації, вносить пропозиції щодо вирішення потреб і запитів виборців, надає парламентарю організаційно-технічну допомогу [11].

Отже, люди з посвідченням помічника-консультанта народного депутата отримують певні переваги. І якщо хтось користується такими перевагами, преференціями не через свій юридичний чи інший професійний досвід, а лише тому, що є родичем народного депутата, – це класичний непотизм.

У Конвенції ООН [12] непотизм вважається проявом корупції, що завдає шкоди суспільству та державі. Непотизмом визначається здобуття особою нових посад чи переваг не через високі професійні здібності, а через її причетність до певного середовища.

Відповідно до українського законодавства, ст. 25 Кодексу законів про працю України від 10.12.1971 р. (за редакцією від 06.05.2017 р.) [17] або ст. 32 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (за редакцією від 13.07.2017 р.) [18] передбачене обмеження спільної праці родичів і свояків на одному підприємстві, в одній установі чи організації. У Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. (за редакцією від 13.07.2017 р.) ч. 1 ст. 27 відсилає до підпунктів «а», «в»–«з» п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону [19], де встановлений перелік осіб, які не можуть мати в прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Серед зазначених підпунктів немає підпункту «б» (народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські

голови). Ст. 3.4 Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України» [11] також не встановлює обмеження щодо працевлаштування родичів, а отже, можна констатувати, що законодавство України не має жодних обмежень чи заборон депутатам мати серед помічників членів родини чи родичів, тобто фактично дозволяється такий прояв корупції, як непотизм.

Бути чи не бути родичам у парламенті – вирішувати лише громадянам, виборцям, які визначатимуть, голосувати чи ні за того чи іншого депутата знову.

У зарубіжних країнах, де сформувалися сталі традиції парламентаризму або парламентські інститути ефективно зміцнюють свої демократичні засади, інформація про помічників депутатів є доступною для широкого загалу. Це визначається трьома основними причинами.

По-перше, виборці мають право на доступ до всієї інформації щодо державних витрат на діяльність своїх обранців.

По-друге, публічність даних про помічників/співробітників депутатів унеможливорює ймовірні зловживання в цій сфері (підбір кадрів за непрофесійними та непрозорими ознаками; використання тими, хто забезпечує діяльність обранців, свого статусу в корисливих або навіть кримінальних цілях тощо).

По-третє, доступність відомостей про членів команди парламентаря для громадян вказує на його системний підхід до забезпечення постійного зв'язку з виборцями [16].

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про системну роботу щодо подолання проявів корупції (зокрема непотизму) в парламенті (табл.).

Таблиця

Зарубіжний досвід забезпечення відкритості інформації про помічників депутатів

<i>Країна</i>	<i>Вимоги</i>
Республіка Польща	депутат подає дані про помічників із зазначенням їх попередніх місць роботи, джерел доходів (за останні три роки), даних про підприємницьку діяльність
Республіка Словенія	депутат подає персональні дані про помічників і про розмір їх щомісячної заробітної плати
Чеська Республіка	депутат подає дані про помічників, їх контактні телефони й електронні адреси
Литовська Республіка	депутат подає дані про помічників – секретарів депутатів
США	Адміністрації Сенату та Палати представників періодично випускають і оновлюють довідники, у яких друкуються контакти найманих співробітників сенаторів і конгресменів
Німеччина	депутати розміщують на офіційних сайтах детальну інформацію про власну команду помічників і технічних співробітників
Європейський парламент	на сайті Європарламенту створено базу даних про акредитованих і локальних помічників депутатів

Джерело: складено авторами самостійно

Як показує аналіз зарубіжного досвіду в багатьох країнах світу, подолання явища непотизму відбувається через відкритість і доступність даних про осіб, які здійснюють парламентську діяльність, або ж через обмеження в працевлаштуванні родичів. Зокрема, у статуті Європарламенту зазначено, що «депутати Європарламенту не можуть залучати близьких родичів у якості помічників», обмеження поширюється на працевлаштування дружини/чоловіка й партнерів, батьків, дітей, братів або сестер.

Останній приклад прямого обмеження в працевлаштуванні родичів: у вересні 2017 р. Національна асамблея Франції схвалила закон «Про впевненість у політичному житті», який забороняє парламентарям брати на роботу родичів [17].

Висновки. Сьогодні в Україні є портал відкритих даних Верховної Ради України, де будь-яка зацікавлена особа може отримати інформацію про помічників народних депутатів. Також громадськими організаціями вже створені додатки, де інформація згрупована і є доступним пошук (наприклад, додаток «Посіпаки», що містить дані про помічників народних депутатів ВР України). Усі ці кроки до відкритості та прозорості діяльності парламенту і його обранців є дуже важливими, але для боротьби з таким явищем, як непотизм – недостатніми.

По-перше, наявна інформація на порталі даних Верховної Ради України, хоча й доступна широкому загалу, але для її оброблення потрібні спеціальні знання із сучасних інформаційних технологій, тобто коло осіб, які можуть ці дані опрацювати, суттєво звужене.

По-друге, наявної інформації недостатньо для встановлення, наприклад, кваліфікації помічників, рівня їх щомісячної оплати, контактних даних, іншої інформації.

У результаті проведеного дослідження в нинішній Верховній Раді нами були виявлені прояви непотизму. До причин, які сприяють розвитку непотизму, можна віднести такі:

- відсутність законодавства щодо заборони працевлаштування родичів чиновників у ті самі установи;

- домінування неформальних інститутів над формальними в здійсненні публічної політики.

Подолання такого явища, як непотизм у Верховній Раді України, можливе за імплементації позитивного досвіду зарубіжних країн щодо відкритості й доступності даних про осіб, які є помічниками народних депутатів України, і відповідних змін у законодавстві, зокрема прямої заборони щодо працевлаштування родичів. Корупція в діяльності Верховної ради України, проявом якої є непотизм, нівелює зміст правової системи, і закон перетворюється на інструмент здобуття й

утримання влади, неналежне виконання функцій вищого законодавчого органу при цьому підтримує засади народного суверенітету. Політична корупція вбиває віру в справедливість і суспільні цінності, подолати її можуть і повинні саме народні депутати України, розпочавши із себе, тобто відмовившись від непотизму у своїй діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Непотизм. URL: <https://uk.wikipedia>.
2. Stewart-Williams S. Human Beings as Evolved Nepotists: Exceptions to the Rule and Effects of Cost of Help. *Human Nature*. 2008. Vol. 19 (4). P. 414–425.
3. Bellow A. In Praise of Nepotism: A Natural History. New York: Doubleday, 2003, 576 p.
4. Дела Порты Д., Ванучи А. Брудні обробки: Учасники, ресурси та механізми політичної корупції; пер. з англ. С. Кокізюк. К.: Вид-во «К. І. С.», 2006. 302 с.
5. Lauth H.-J. Informal Institutions and Democracy. *Democratization*. Vol. 7, No 4. P. 21–50.
6. Дорош Л., Івасечко О. Непотизм як політико-правова проблема українського державотворення. *Humanitarian vision (Гуманітарні візії)*. 2015. Vol. 1, No 1. С. 13–20.
7. Сахань О. Проблема непотизму в сучасному українському суспільстві. *Вісник НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2017. Т. 2. № 33. С. 189–209.
8. Пірен М. Проблеми формування сучасної української еліти. *Соціальна психологія*. 2004. № 2 (4). С. 38–48.
9. Про доступ до публічної інформації: Закон України (№ 2939-VI) від 13.01.2015 р. у редакції від 01.05.2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0031323-11>.
10. Політологічний енциклопедичний словник / уклад. Л. Герасіна, В. Погрібна, І. Поліщук та ін.; за ред. М. Требіна. Х.: Право, 2015. 816 с.
11. Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України: Постанова Верховної Ради України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 37, ст. 283.
12. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
13. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. (за редакцією від 06.05.2017 р.). URL: zakon.rada.gov.ua/go/322-08.
14. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. (за редакцією від 13.07.2017 р.). URL: zakon.rada.gov.ua/go/889-19.
15. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. (за редакцією від 13.07.2017 р.). URL: zakon.rada.gov.ua/go/1700-18.
16. Помічники народних депутатів – під грифом «ЗАЕКРЕЧЕНО». URL: <https://www.oporaua.org/news/3662-pomichnyky-narodnyh-deputativ-pid-gryfom-lzasekrechenor>.
17. Loin 2017–1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/9/15/JUSC1715752L/jo/texte>.

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

INSTITUTIONAL SUPPORT OF FISCAL POLICY IN UKRAINE

У статті теоретично узагальнено поняття інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики. Проведено огляд наукових підходів до визначення дефініції «інституційне забезпечення» та подано авторське трактування терміна «інституційне забезпечення бюджетно-податкової політики». Обґрунтовано складові елементи інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики. Розглянуто формальні інституції, тобто нормативно-правове забезпечення бюджетно-податкової політики в Україні. Проаналізовано неформальні інституції, тобто звичаї, традиції, звички, соціальні умовності, що визначають особливості проведення вітчизняної бюджетно-податкової політики. Висвітлено діяльність інститутів, тобто організаційних структур, що формують і реалізують бюджетно-податкову політику в Україні.

Ключові слова: інституціоналізм, інституційне забезпечення, бюджетно-податкова політика, формальні інституції, неформальні інституції, інститути.

В статье теоретически обобщено понятие институционального обеспечения бюджетно-налоговой политики. Проведен обзор научных подходов к определению дефиниции «институциональное обеспечение» и представлена авторская трактовка термина «институциональное обеспечение бюджетно-налоговой политики». Обоснованы составляющие элементы институционального обеспечения бюджетно-налоговой политики. Рассмотрены формальные

институты, то есть нормативно-правовое обеспечение бюджетно-налоговой политики в Украине. Проанализированы неформальные институты, то есть обычаи, традиции, привычки, социальные условности, определяющие особенности проведения отечественной бюджетно-налоговой политики. Отражена деятельность институтов, то есть организационных структур, формирующих и реализующих бюджетно-налоговую политику в Украине.

Ключевые слова: институционализм, институциональное обеспечение, бюджетно-налоговая политика, формальные институты, неформальные институты, институты.

In the article the concept of institutional support of fiscal policy is theoretically generalized. An overview of scientific approaches to defining the definition of "institutional support" is conducted and the author's interpretation of the term "institutional support of fiscal policy" is presented. The constituent elements of institutional support of fiscal policy are substantiated. The formal institutions, that is, the legal and regulatory framework for fiscal policy in Ukraine, are considered. The informal institutions, that is, customs, traditions, habits, social conventions, that determine the peculiarities of conducting national fiscal policy, are analyzed. The activity of the institutes, that is, the organizational structures, that form and implement the fiscal policy in Ukraine, is reflected.

Key words: institutionalism, institutional support, fiscal policy, formal institutions, informal institutions, institutes.

УДК 336.1:336.341.2(477)

Козашишина Т.О.

аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національна академія державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Бюджетно-податкова політика покликана вирішувати проблеми економічного зростання та підвищення соціального добробуту України. Нині її основним завданням є досягнення макроекономічної стабільності й скорочення соціальних дисбалансів у короткостроковому та довгостроковому періодах. Головну роль під час вирішення цього завдання покликана відігравати держава, яка за активній взаємодії із суб'єктами громадянського суспільства, приватного і громадського секторів покликана ініціювати формування необхідного інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики, головним імперативом якого є гармонійне поєднання економічних, соціальних і політичних інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питаннями інституційного забезпечення різноманітних суспільно-політичних процесів і явищ займалось чимало зарубіжних і вітчизняних науковців, зокрема Н. Бакеренко, І. Безп'ята, Г. Бортіс, М. Виклюк, А. Дрейф, О. Іншаков, Дж.Р. Коммонс, Л. Лисак, Д. Норт, Е. Остром,

М. Поляков, Н. Прокопенко, О. Пухкал, О. Славова, А. Тимошенко, Д. Фролов та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри високий рівень зацікавленості вчених цією тематикою, питання інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики в Україні та виокремлення його складників до цих пір залишаються малодослідженими й потребують подальших наукових розвідок.

Мета статті полягає у висвітленні сутності інституційного забезпечення з погляду різних концептуальних підходів та авторського підходу щодо визначення інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики держави.

Виклад основного матеріалу. Інституційний складник входить до основних передумов становлення та розвитку бюджетно-податкової політики в Україні, адже, як показує практика формування ринкових відносин, головним чинником функціонування й підвищення ефективності бюджетно-податкової політики є її інституційне забезпечення.

Поняття «інвестиційне забезпечення» в працях розглядала низка вітчизняних науковців. Так, на думку М. Полякова, інституційне забезпечення являє собою утворення необхідних інституційних умов, що охоплює формальні й неформальні інститути, упорядкування відносин, які виникають у певній сфері [1, с. 54]. Уважаємо, що такий підхід дещо звужує зміст досліджуваного поняття. Принаймні необхідно уточнити, що мається на увазі в цьому випадку під інститутами. Якщо сукупність правил формального та неформального характеру, то не вказується, на що чи на кого вони поширюються.

О. Славкова трактує інституційне забезпечення як процес забезпечення єдності інституцій, які передбачають одночасне застосування державних, фінансових, економічних, правових заходів правил, норм і рішень, що розробляються та спрямовуються адміністративними інститутами на регулювання певних питань [2, с. 64]. За такого підходу автор акцентує увагу на наявності інституцій, які регулюються певними інститутами.

Широкий підхід щодо визначення інституційного забезпечення обрали Н. Прокопенко, М. Виклюк та Н. Бекеренко. За ним досліджуване поняття містить сукупність формальних і неформальних правил поведінки суб'єктів (законодавчі та нормативно-правові акти); форм регулювання; середовище функціонування організаційних і підприємницьких структур; інституціональних конфігурацій, які передбачають як формальні та неформальні правила, так і сукупність організаційних структур, що їх реалізують (інститути ринку, власності, підприємництва, державного регулювання) [3, с. 44].

Існують й інші підходи до трактування терміна «інституційне забезпечення», але в більшості з них акцентується увага на сукупності різноманітних правил, норм та організаційних структур.

Необхідно зазначити, що власне поняття «інституційне забезпечення» базується на дефініціях «інститут» та «інституція», сутність яких розкривали представники однієї з економічних шкіл – інституціоналізму. Прихильники інституціоналізму чітко розмежовували поняття «інституція» та «інститут», при чому інституціям відводили роль символічних, звичаєвих, семіотичних значень і практик, закріплення й відтворення яких здійснюється за допомогою таких спеціальних організацій, як інститути [4, с. 60]. Так, один із родоначальників інституціоналізму Т. Верлен визначав інституції як комплекс звичних способів мислення та загальноприйнятої поведінки [5, с. 635]. Дещо чіткіше розглядав цей термін Г. Шмоллер – як певний порядок суспільного життя, спрямований на досягнення певної цілі,

що забезпечує міцну основу для цілеспрямованої діяльності [6, с. 60]. Д. Норт трактував інституції як правила гри в суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження, що спрямовують людську взаємодію в певне русло та складаються з офіційних писаних правил, а також неписаних кодексів поведінки, що лежать в основі офіційних правил і доповнюють їх [7, с. 11–12]. Е. Остром, у свою чергу, окреслює інституції як сукупність дієвих правил, які використовуються для визначення того, хто має право приймати рішення в певній сфері, які дії дозволяються або обмежені, які правила взаємодії будуть використовуватись, яких процедур варто дотримуватись, яку інформацію варто чи не потрібно надавати і які заохочення чи санкції будуть призначатися особам, залежно від їхніх дій [8, с. 51]. На наш погляд, у фіскальній сфері інституції охоплюють формальні та неформальні норми і правила, що регламентують відносини між суб'єктами бюджетно-податкової політики й передбачають наявність відповідних організаційних структур з метою досягнення визначених цілей.

Під інститутами інституціоналісти розглядали елементи системно-організаційної структури суспільства, за допомогою яких інституції реалізуються, тобто здійснюються самі ці специфічні суспільні функції або їх навчають, передають їх новим агентам [9, с. 56]. Д. Норт визначав інститути як організації, що впорядковують взаємини між людьми. До таких організацій належать політичні органи й установи, економічні структури, суспільні установи й освітні заклади [10, с. 19–20]. Дж. Коммонс трактував інститути як колективні дії з контролю, вивільнення та розширення індивідуальних дій [11, с. 652]. А. Грейф окреслює інститути як організації (формальні або неформальні), що відіграють три взаємопов'язані ролі: вони формують і поширюють правила, підтримують переконання й норми, а також впливають на сукупність поведінкових переконань [12, с. 41]. На нашу думку, у фіскальній сфері інститути являють собою організаційні структури, що забезпечують формування та реалізацію бюджетно-податкової політики, регулювання, координацію й інші види впорядкування бюджетно-податкових відносин, а також звичаїв, традицій, моделей і норм поведінки в бюджетно-податковій сфері.

Усе вищезазначене дає змогу сформулювати визначення інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики як сукупність формальних і неформальних інституцій та інститутів, які регулюють процес формування й реалізації бюджетно-податкової політики в державі.

Опираючись на дослідження О. Пухкал та Л. Лисак, до інституційного забезпечення

бюджетно-податкової політики можемо зарахувати [13, с. 70–71]:

1) формальні інституції – певна сукупність законодавчо унормованих норм і приписів, інструментів і засобів, що регулюють формування та проведення бюджетно-податкової політики, а також визначають поведінку учасників правовідносин, що притаманні бюджетно-податковій сфері;

2) неформальні інституції – звичаї, традиції, звички, соціальні умовності тощо, що визначають особливості формування та здійснення бюджетно-податкової культури в певному соціумі, а саме бюджетно-податкову обізнаність, бюджетно-податкову культуру, законслухняність учасників бюджетно-податкових відносин;

3) інститути – організаційні структури, діяльність яких прямо чи опосередковано пов'язана з формуванням і здійсненням бюджетно-податкової політики, з визначеними на законодавчому рівні структурою, повноваженнями, системою ієрархічних зв'язків і порядком підпорядкування,

а також законодавчими нормами щодо дотримання субординації та координації в процесі виконання покладених на них завдань.

В Україні основним законодавчим актом, який установлює засади бюджетно-податкових відносин, є Конституція України, в якій установлено основні засади оподаткування, а саме загальнообов'язковості та юридичної визначеності, що мають бути закладені в основу розроблення й реалізації бюджетно-податкової політики. Крім того, у ст. 96 Основного Закону України йдеться про необхідність щорічного затвердження державного бюджету, а також основні бюджетні повноваження Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України [14]. Зазначене зумовлює потребу щорічного формування і здійснення бюджетно-податкової політики, яка відображається в статтях доходів і видатків державного бюджету.

В Україні існує низка кодифікованих актів, що впливають на процес формування та реалізації бюджетно-податкової політики (рис. 1).

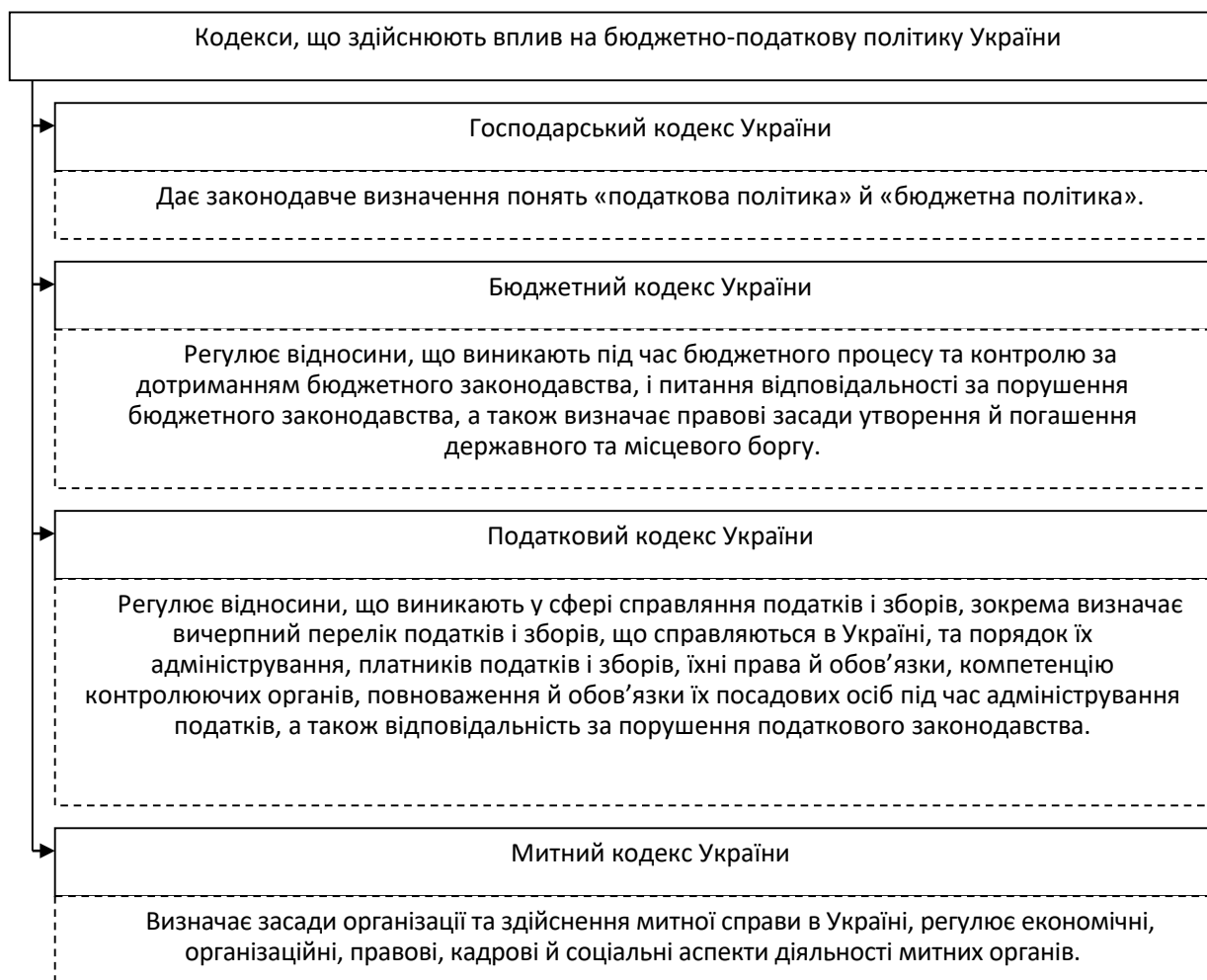


Рис. 1. Кодифіковані акти, які чинять вплив на формування та реалізацію бюджетно-податкової політики в Україні

Складено автором на основі [16; 17; 18; 19].

Поряд із кодифікованими законами в Україні розроблення та реалізація бюджетно-податкової політики базується на низці поточних законів, серед яких найважливіша роль відводиться закону України про Державний бюджет, у якому містяться основні макроекономічні показники держави на наступний рік. Як зазначає А. Ковальчук, за своїм впливом на параметри соціально-економічного розвитку закон України про Державний бюджет України є другим після Конституції України, оскільки його норми забезпечують виконання державою всіх її функцій, на відміну від інших законів, кожен із яких забезпечує реалізацію якоїсь однієї з них [15, с. 34].

Важливим нормативно-правовим документом, у якому відображається бюджетно-податкова політика на наступні три роки, є Основні напрями бюджетної політики, що приймаються у вигляді Постанови Верховної Ради України. У цьому документі містяться основні завдання бюджетної політики та пріоритетні завдання податкової політики [17].

Серед законодавчих актів, які впливають на розроблення і здійснення бюджетно-податкової політики, чільне місце посідають Укази Президента України. Так, бюджетно-податкову стратегію нині відображає Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», що передбачає такі перспективні напрями бюджетно-податкової політики [20]:

1) децентралізацію й реформу державного управління, в межах якої планується забезпечити фінансову самодостатність місцевої влади в Україні, підвищити прозорість та ефективність розподілу й використання бюджетних коштів, зробити процес державних закупівель максимально прозорим, конкурентним, без жодних ознак корупційних дій;

2) податкову реформу, в ході якої має бути побудована проста, економічна справедлива з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податкових платежів податкова система, що створює необхідні умови для сталого розвитку національного господарства, забезпечує достатнє наповнення державного й місцевих бюджетів України.

Вагомий вплив на проведення бюджетно-податкової політики здійснюють Постанови Кабінету Міністрів України. Зокрема, такі нормативно-правові документи регулюють окремі аспекти адміністрування податків і зборів, справляння неподаткових платежів, казначейського обслуговування державного й місцевих бюджетів за доходами та витратами, організації контролю за витрачанням бюджетних коштів тощо.

Крім того, окремих аспектів бюджетно-податкової політики стосуються накази, розпо-

рядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також накази, постанови, розпорядження інших органів державної влади.

Неформальні інституції як елемент інституційного забезпечення бюджетно-податкової політики являють собою морально-етичні норми і правила, що визначаються сформованим менталітетом нації. Вони надбані еволюційно, визначають бюджетно-податкову етику й рівень самосвідомості, відображають соціальну адаптацію населення до бюджетно-податкових змін. На думку А. Тимошенко, до неформальних інституцій, які формують поведінку суб'єктів у фіскальному середовищі, належать традиційні відносини між суб'єктами розподілу та перерозподілу видатків бюджету, їхні уявлення про пріоритети й цілі розвитку національної економіки, чинники, котрі впливають на ці процеси [21, с. 99].

Інститути, що здійснюють вплив на бюджетно-податкову політику, являють собою органи законодавчої та виконавчої влади, які виконують окремі законодавчо врегульовані функції на різних стадіях розроблення й реалізації бюджетно-податкової політики.

Найвищий орган законодавчої влади в Україні – Верховна Рада, затверджує державний бюджет і вносить зміни до нього, здійснює контроль і приймає рішення щодо звіту про виконання державного бюджету, визначає систему оподаткування, встановлює порядок залучення, обслуговування й погашення державного боргу, затверджує рішення про надання чи отримання державних позик та економічної допомоги [22, с. 13–14].

Від імені Верховної Ради України для контролю за здійсненням бюджетно-податкової політики в частині формування й використання коштів державного бюджету діє Рахункова палата України, яка здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Реалізуючи визначені Конституцією України функції, передусім функцію гаранта додержання прав і свобод людини та громадянина, Президент України наділений повноваженнями стосовно впливу на формування і здійснення бюджетно-податкової політики, зокрема через право видавати укази, розпорядження, що так чи інакше впливають на питання формування й реалізації бюджетно-податкової сфери тощо.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, до основних завдань якого належить забезпечення проведення бюджетно-податкової полі-

тики України. При цьому Кабінет Міністрів України здійснює бюджетно-податкову політику безпосередньо й через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації [23].

Центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України, є Міністерство фінансів України. Саме його основними завданнями є забезпечення формування та реалізації бюджетної політики, а також єдиної державної податкової й митної політики [24].

Якщо формування бюджетно-податкової політики знаходиться виключно в компетенції Міністерства фінансів України, то її реалізацію забезпечує низка центральних органів виконавчої влади, які знаходяться у віданні Кабінету Міністрів України, а саме: Державна фіскальна служба України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба.

На Державну фіскальну службу України покладається функція щодо реалізації державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [25].

Державна казначейська служба натеper є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує прозорість та ефективність роботи з бюджетними коштами, а також контроль і достовірну інформацію про їх використання, розв'язує важливі проблеми проведення бюджетної політики, які відповідають закономірностям здійснюваних в Україні реформ, і докладає максимум зусиль для забезпечення стимулів щодо розвитку національної економіки і стабілізації державних фінансів.

Державна аудиторська служба України стала результатом формування в Україні спеціалізованого інституту, який забезпечує належний рівень державного фінансового контролю за станом управління та використання фінансових ресурсів держави.

Крім вищезазначених органів влади, в Україні діє низка інших інститутів, що мають стосунок до окремих аспектів формування та реалізації бюджетно-податкової політики. Це Національний банк України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Фонд державного майна України, місцеві органи влади й органи місцевого самоврядування,

окремі наукові, громадські та професійні організації, зокрема Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень.

Висновки. Отже, інституційне забезпечення бюджетно-податкової політики передбачає взаємодію й діяльність інститутів у межах визначених інституційних обмежень, що охоплюють як заборону окремим інститутам здійснювати певну діяльність, так й умови, за яких їм надаються відповідні бюджетно-податкові повноваження, які є сукупністю формальних (нормативно-правове забезпечення) і неформальних (морально-культурні норми й соціальні цінності, стереотипи суспільного мислення) обмежень. При цьому останні лежать в основі перших і водночас доповнюють їх.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Поляков М.В. Особливості інституційного забезпечення економіки знань. Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. 2014. № 1 (63). С. 52–57.
2. Славкова О.П. Особливості формування інституційного забезпечення розвитку сільських територій. Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова. 2017. Т. 22. Вип. 12 (65). С. 62–65.
3. Прокопенко Н.С., Виклюк М.І., Бакеренко Н.П. Фінансово-економічний механізм управління діяльністю готельних підприємств: монографія. Львів: Ліга-прес, 2013. 194 с.
4. Безп'ята І.В. Інституціональне забезпечення залучення інвестицій в аграрний сектор економіки. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Економіка і менеджмент». 2015. Вип. 11. С. 59–63.
5. Блауг М. Економічна теорія в ретроспективі / пер. з англ. І. Дзюб. Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. 670 с.
6. Бортіс Г. Інституція, поведінка та економічна теорія: Внесок до класикокенсіанської політичної економії / пер. з англ. Т. Бардадим. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 560 с.
7. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюб. Київ: Основи, 2000. 198 с.
8. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 280 p.
9. Іншаков О.В., Фролов Д.П. Інституція – ключ до розуміння економічних інститутів. Економічна теорія. 2011. № 1. С. 52–62.
10. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
11. Commons J.R. Institutional Economics. American Economic Review. 1931. Vol. 21. P. 648–657.
12. Грейф А. Институты и путь к современной экономике: уроки средневековой торговли. Экономическая социология. 2012. Т. 13. № 2. С. 35–58.

13. Пухкал О.Г., Лисак Л.М. Інституційний вимір функціонування податкової системи України. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 23. С. 68–73.
14. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
15. Опришко В.Ф., Ковальчук А.Т., Фукс Н.А. Бюджетне законодавство України: навч. посіб. / за заг. ред. В.Ф. Опришка; передм. Т.І. Єфименко. Київ: ДННУ «Акад. фін. управління»: КНЕУ, 2012. 240 с.
16. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
17. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.17.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
18. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
19. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
20. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
21. Тимошенко А.О. Інституційне середовище формування і функціонування фінансової політики в євроінтеграційних процесах. Економіка. Менеджмент. Бізнес. 2017. № 2 (20). С. 96–103.
22. Гошовська В.А., Пашко Л.А., Задоя К.Ф. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2013. 48 с.
23. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
24. Положення про Міністерство фінансів України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>.
25. Про Державну фінансову службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.

ГЕНЕЗИС ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

THE GENESIS OF INSTITUTIONAL PROVISION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

УДК 35.07:351.86:355.45

Крук С.І.

к. пед. наук, начальник
Головне управління Державної служби
України з надзвичайних ситуацій
у Рівненській області,
докторант
Навчально-науковий виробничий центр
Національного університету цивільного
захисту України

У статті обґрунтовано, що підтримка національної безпеки держави, зокрема України, повинна відбуватися за допомогою системного визначення генезису її інституційного (організаційно-правового) забезпечення. Визначено, що серед цього забезпечення особливе місце посідає законодавство. Воно становить підґрунтя для вдосконалення механізмів державного впливу в цій сфері.

Ключові слова: державне управління, система, інституційна діяльність, національна безпека, організаційно-правове забезпечення, генезис.

В статье обосновано, что поддержание национальной безопасности государства, в частности Украины, должно происходить с помощью системного определения генезиса ее институционального (организационно-правового) обеспечения. Определено, что среди этого обеспечения особое

место занимает законодательство. Оно является основой для совершенствования механизмов государственного влияния в этой сфере.

Ключевые слова: государственное управление, институциональная деятельность, национальная безопасность, организационно-правовое обеспечение, генезис.

It was substantiated that the provision of national security of the state, specifically Ukraine, must be carried out with the help of the systematic determination of the genesis of its institutional (organizational and legal) provisions. It was determined that legislation make up the foundation for the national security of the state and for increasing of its mechanisms in this sphere.

Key words: public administration, institutional activity, national security, organizational and legal provisions, genesis.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Загрози національній безпеці України мають комплексний характер. Вони зумовлюють значимість ефективних державних механізмів у цій сфері. Разом із тим вони відзначаються здатністю до ускладнення (нашарування). У цьому зв'язку потрібно зацентрувати увагу на тій обставині, що сприйняття й розуміння загроз для нашої країни та вчасне реагування на них з боку інституцій є надзвичайно важливим і вимагає історично-ретроспективного аналізу, зокрема, з позиції трансформації викликів національній безпеці в небезпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості здійснення внутрішньо- й зовнішньополітичної діяльності України певною мірою розглядаються різними галузями науки, а саме: міжнародним правом, політологією, історією, адміністративним правом тощо. Варто зазначити, що здебільшого ці дослідження присвячені певним проблемам формування, з одного боку, внутрішньої політики держави, а з іншого – зовнішньої. Окремі аспекти інституційного та правового регулювання у сфері безпекової діяльності України розглядали в дослідженнях М. Баймуратов, Ю. Барабаш, М. Білоусова, С. Войцеховська, І. Домбровський, С. Домбровська, І. Грицяк, О. Євсюков, А. Зленко, Д. Карамишев, В. Кравченко, С. Полторак, О. Рафальський, В. Садковий, Є. Тихонова, Л. Чекаленко та інші [1–2].

Не применшуючи здобутків науковців, можемо відзначити, що існує необхідність у

комплексному дослідженні генезису інституційного забезпечення державного управління у сфері гарантування національної безпеки. Усе це й становлять **мету статті**.

Виклад основного матеріалу. Становлення демократичної України відбувається в складній внутрішньополітичній і міжнародній обстановці. Суперечливі тенденції в реформуванні країни, неоднозначний вплив на цей процес різних зовнішніх і внутрішніх факторів тощо – усе це істотно ускладнює проблему її самоідентифікації в мінливому світі. З погляду основних ціннісних орієнтирів Україна зробила свій усвідомлений важливий вибір: громадянське суспільство, соціальна та правова держава, ринкова економіка, система безпеки, інтеграція в європейський простір тощо. Це зумовлює необхідність переосмислення проблем безпечного і сталого розвитку України, наукового аналізу складних соціальних явищ і процесів у суспільстві відповідно до потреб життя й умов сучасного етапу її державотворення. З огляду на це, вважаємо, що важливим є здійснення комплексного дослідження наукових засад інституціоналізації державного управління у сфері національної безпеки.

Як наголосив Президент України на 15 «YES» (щорічній зустрічі Ялтинської європейської стратегії), зміна України політичного курсу викликана через низку причин, зокрема через необхідність усунення внутрішніх суспільно-політичних конфліктів, соціальну трансформацію всередині країни тощо. При цьому провідними зірками, які світять Україні

на шляху змін, є зірки прапора Євросоюзу, а компас намальований на емблемі НАТО [3].

Необхідність оновлення та розвитку структури національної безпеки України актуалізує проблему теоретичного розроблення й наукового обґрунтування цього загальноновизначеного інституту, притаманного сучасному державному будівництву. По суті, уся складність процесу перетворень у країні сконцентрована на проблемі забезпечення її безпеки, яка є, з одного боку, умовою, а з іншого – головною метою реформування української державності на сучасному етапі.

Як справедливо зазначають учені [1], «сучасне розуміння національної безпеки відображає об'єктивний процес інтеграції держав і народів у життєво важливих сферах суспільного життя, посилення їх взаємозв'язку і взаємозалежності у справі формування безпечного світу; єдності міжнародної, регіональної та власне національної безпеки».

Поняття «безпека» в найбільш загальному вигляді можна визначити як здатність предмета, явища або процесу зберігати свої основні характеристики, параметри, сутність при патогенних факторах, що чинять негативний вплив на ці явища або процеси. Безпека характеризує не стільки стан, скільки властивості предмета, які проявляються у відносинах, зв'язках і взаємодіях з іншими предметами. Рівень та інтенсивність негативного, згубного, руйнівного впливу на предмет з погляду збереження його безпеки мають певні межі допустимості. Їх перевищення в процесі взаємодії може викликати часткову, значну або повну зміну предмета, втрату ним якісних характеристик і властивостей і, насамкінець, утрату його первісного значення. Тому під час розкриття змісту поняття «безпека» особливо важливо визначити деструктивні фактори, що мають раптовий, латентний характер і досить руйнівну інтенсивність впливу, власне кажучи, які суттєво впливають на реалізацію предметом, явищем чи процесом своєї сутності [1].

Як відомо, безпека в широкому розумінні – це система умов і факторів, у якій держава й суспільство органічно функціонують і розвиваються за об'єктивними законами, делегуючи апарату управління право стимулювати позитивні процеси й тенденції, а також коригувати негативні відхилення, захищаючи при цьому країну від загроз зовнішнього та внутрішнього середовища. Щодо поняття «безпека соціального суб'єкта», то необхідно сказати, що воно має конкретно-історичний характер, включає в себе аксіоматичний аспект і безпосередньо пов'язане зі здатністю суб'єкта усвідомлювати, передбачати загрози патогенних впливів

та ефективно реагувати на них, а саме: здійснювати активні дії щодо їх раннього виявлення, локалізації, запобігання або нейтралізації їх небажаних наслідків. Отже, саме людина є основним об'єктом і суб'єктом безпеки, хоча б тому, що з усіх живих істот тільки вона наділена здатністю усвідомлювати навколишню дійсність.

Безпека є найважливішою потребою людини поряд із потребою в їжі, воді, одязі, житлі, інформації. Вона має політичний, економічний, військовий, соціальний, правовий, екологічний, духовний та інші аспекти; ураховує міжнародні універсальні (регіональні) або внутрішньодержавні (національні) особливості її забезпечення; має системний (поліструктурний) або фрагментарний (моноструктурний) характер тощо. Це цілком наукова категорія, яка, не будучи чимось відчутним кінестетично, своєю сутністю і змістом відображає життєздатність і життєстійкість різних об'єктів матеріального світу [2].

Загальна теорія безпеки включає такі базові поняття, якими активно оперує: «міжнародна безпека», «регіональна безпека», «національна безпека», «військова безпека», «політична безпека», «економічна безпека», «екологічна безпека», «інформаційна безпека», «соціальна безпека», «безпека життєдіяльності» тощо. Цей перелік понять може бути продовжений до нескінченності залежно від переслідуваних цілей і наукових устремлінь дослідника.

Незважаючи на те що в усіх цих поняттях наявний термін «безпека», що етимологічно означає відсутність небезпеки або здатність ефективно протистояти їй, усі вони мають різний характер і за своїм змістом іноді поглинають, а часом навіть виключають один одного. Це свідчить про недостатній рівень систематизації цих понять і недосконалість їх методологічного опрацювання.

Незважаючи на певні недоліки (тотальність, закритість для суспільства, відсутність концептуальної основи, закріпленої законом), емпірично сформована система безпеки СРСР, тим не менше, вирішувала завдання загальної безпеки Союзу республік. Окремі її елементи були непогано забезпечені правовими й технологічними режимами, відповідними попереджувальними (сигнальними) і контролюючими механізмами, тому до певного часу вони захищали СРСР і суспільство від економічних потрясінь, внутрішньополітичних конфліктів, агресивних зазіхань ззовні та інших соціальних катаклізмів. Як відомо, після розпаду в 1991 р. великої союзної держави була порушена й уся макроструктура забезпечення загальної безпеки в її колишніх територіальних межах.

Незалежним суверенним державам (колишнім союзним республікам) разом із відповідними територіями відійшли й розміщені на них складові частини колишньої єдиної централізованої системи безпеки. Однак подібний механічний розділ не міг бути продуктивним для захисту новостворених держав, оскільки залишилися в них елементи колишньої гігантської структури безпеки, що виявилися непридатними для використання в інтересах багатьох менших за масштабами та завданням локальних систем безпеки.

Зважаючи на це, колишні радянські республіки, зокрема й Україна, розробили та прийняли власні закони про національну безпеку. У процесі підготовки Проекту Закону України «Про основи національної безпеки України» [4], ухваленого у 2003 році, розгорнулася значна науково-практична дискусія з питань, по-перше, розроблення поняття безпеки (передусім її різновидів, шляхів її забезпечення та компетенції органів державної влади в цій сфері), по-друге, створення доктрини або концепції загальної безпеки держави й визначення місця органів безпеки в новому державному устрої України тощо.

Під час дискусії, до якої залучено багато вчених (філософів, політологів, юристів та ін.), а також народних депутатів, представників громадськості, працівників зацікавлених міністерств і відомств, відзначено країни, досвід яких може бути запозичений щодо трактування терміна «національна безпека» [1]. Швидше за все, використання Україною досвіду США в означеному питанні є не науково обґрунтованим рішенням, а свого роду даниною моді, ейфорією народжуваної демократії. Нова політична система України звільнялася від старих стереотипів, штампів авторитаризму, переймаючи зразки французької й американської систем демократії.

Отже, термін «національна безпека» вітчизняна державно-політична наука усвідомлено вжила в межах правового регулювання на початку 2000-х років і рівно через 15 років – у 2018, надала йому нового звучання. Власне кажучи, про нові правові інтенції в регулюванні сфери національної безпеки почав говорити Президент України під час своїх щорічних послань, а згодом подав відповідний законопроект до Верховної Ради України. При

цьому поняття «національна безпека» трактується досить широко – від включення в нього сфери розвитку освіти й охорони здоров'я до будівництва збройних сил у країні та функціонування її поліцейського (силового) апарату [4]. Дотримуючись логіки визначення поняття «національна безпека» 2003 року, у сучасному трактуванні нацбезпеки спостерігається тенденція до включення в неї й усіх інших сфер життя суспільства: культури, мистецтва, спорту, науки, містобудування, виробництва продуктів харчування тощо [4].

Висновки. У підсумку можемо резюмувати, що вся наша життєдіяльність є ні що інше, як забезпечення власної безпеки зокрема й національної безпеки загалом. На нашу думку, це не зовсім правильний підхід до дослідження категорії «національна безпека», оскільки він не дає можливості побачити в ній щось особливе, що показувало б відмінність її від інших соціально-політичних категорій, давало б підстави виділити її в окрему наукову теорію, що має свою систему, методологію, об'єкт, предмет, дає змогу підняти наукові дослідження в цій галузі на новий якісний рівень.

Визначено, що складність сучасного пізнання категорії «національна безпека» полягає ще й у тому, що вона прийшла на зміну категорії, яка визначена ще у 2003 році, а тієї передувала категорія «державна безпека». Отже, попри усталеність застосування поняття «національна безпека», воно так до кінця й не набуло теоретичної розробки. Насамперед це викликано тим, що це поняття, як і зміст національної безпеки, складався та складається у вітчизняній науці досить стихійно.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Євсюков О.П. Концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2018. № 1 (8). С. 124–130.
2. Помаза-Пономаренко А.Л. «Національна безпека», [ін:] Законодавство України. Харків: НУЦЗУ, 2018. 168 с.
3. Порошенко на YES: євроінтеграція, курс на НАТО и экономический рост. 24 канал. URL: https://24tv.ua/ru/poroshenko_na_yes_evrointegracija_kurs_na_nato_i_ekonomicheskij_rost_n1031746.
4. Законодавство України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>.

ДОСЛІДЖЕННЯ МОДЕЛЕЙ І МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ РЕГІОНАЛЬНИХ ІННОВАЦІЙНИХ СТРУКТУР РОЗВИНЕНИХ КРАЇН

INVESTIGATION OF MODELS AND MECHANISMS OF STATE CONTROL DEVELOPMENT OF REGIONAL INNOVATION STRUCTURES IN DEVELOPED COUNTRIES

УДК 336.225.2(477)

Марова С.Ф.д. наук з держ. упр., проф., ректор
Донецький державний університет
управління**Солоха Д.В.**д. екон. наук, проф., завідувач
кафедри економіки
Київський національний університет
культури і мистецтв

У статті досліджено й теоретично узагальнено досвід передових промислово розвинених країн світу (в континентальному розрізі) щодо формування моделей і механізмів державного управління розвитком інноваційних структур регіонального рівня, надано порівняльну характеристику різнопланових інноваційних утворень, сформовано підґрунтя для дослідження можливостей адаптації накопиченого зарубіжного досвіду в умовах України.

Ключові слова: державне управління, модель, механізм, інноваційний розвиток, структура, країна, регіон.

В статье исследован и теоретически обобщен опыт передовых промышленно развитых стран мира (в континентальном разрезе) по формированию моделей и механизмов государственного управления развитием инновационных структур регионального уровня, предоставлена сравнительная

характеристика разноплановых инновационных образований, сформирована основа для исследования возможностей адаптации накопленного зарубежного опыта в условиях Украины.

Ключевые слова: государственное управление, модель, механизм, инновационное развитие, структура, страна, регион.

The article investigates and theoretically summarizes the experience of advanced industrialized countries (in the continental context), the formation of models and mechanisms of public administration for the development of innovative structures at the regional level, provides a comparative description of diverse innovative formations, formed the basis for the study of the possibilities of adaptation of the accumulated foreign experience in Ukraine.

Key words: public administration, model, mechanism, innovative development, structure, country, region.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Позиціонування України у світовому глобалізованому просторі вимагає від науковців і можновладців пошуку принципово нових моделей і механізмів державного управління формуванням інноваційних структур, здатних забезпечити довгостроковий суспільний розвиток як на регіональному, так і на державному рівнях.

Виходячи з вимог і викликів часу, доцільним є дослідити накопичений досвід щодо моделей і механізмів державного управління формуванням структур стосовно забезпечення інноваційного розвитку, в подальшому вивчення можливостей, дослідження передумов та умов їх адаптації в умовах, що склалися в Україні. Отже, проведене нами дослідження, результати якого представлені в роботі, є своєчасним та актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання вивчення зарубіжного досвіду щодо моделей і механізмів державного управління формуванням інноваційних структур регіонального розвитку в довгостроковій пролонгованій перспективі перебувають у центрі уваги серед широких верств наукової спільноти.

Зазначену проблему, зокрема, у працях розглядали О. Богма [9], Г. Вайср [14], Л. Вейс [15], Б. Данкбар [14], О. Жилінська [1], Н. Жуков [2], С. Лукін [4], І. Майорова [5], Дж. Матцевс [15], І. Матюшенко [6], Г. Семенов [9], В. Троян [11], Е. Федоренко [6], Д. Чеберкус [1].

Дослідження проведене в рамках науково-дослідної роботи кафедр менеджменту природоохоронної діяльності Донецького державного університету управління та кафедри економіки Київського національного університету культури і мистецтв за темою «Формування теоретико-методологічних засад забезпечення економічного розвитку регіону та його оцінка в стратегічній перспективі» (номер держреєстрації 0110U006581).

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Численні дослідження проблем формування моделей і механізмів державного управління розвитком інноваційних структур регіонального рівня в сучасних умовах дають змогу розширити систему наукових знань щодо узагальнення накопичених теоретичних і практичних здобутків з вивчення зарубіжного досвіду державного управління інноваційним розвитком на регіональному рівні, що дасть змогу в подальшому вирішити питання його адаптації у вітчизняній практиці господарювання.

Мета статті полягає в дослідженні та наданні порівняльних характеристик наявних зарубіжних моделей й механізмів державного управління формуванням структур інноваційного розвитку регіонального рівня.

Виклад основного матеріалу. Формування національної моделі інноваційного розвитку регіонів має спиратися на досвід регулювання

аналогічних процесів у розвинених країнах і країнах з трансформаційною економікою.

У системі регіональних інноваційних структур за європейсько-американською моделлю інноваційного розвитку найбільш розповсюдженими визнані парки, в яких здійснюється ланцюжок «наука – виробництво – споживання». Одним із перших і найуспішніших є Стенфордський технопарк (США), на базі якого згодом виник технополіс «Силіконова долина», де функціонують 3 тис. венчурних фірм із загальною кількістю працюючих понад 200 тис. осіб [4; 8]. Цей технополіс є найбільшим центром, у якому зосереджено 20% світового виробництва комп'ютерів та електронних компонентів, розміщено 17 великих фірм електронної промисловості, до якого входить 30 інститутів, центрів і лабораторій.

Серед західноєвропейських країн Франція є піонером у створенні технопарків. Наприкінці 80-х років XX ст. у країні нараховувалось близько 10 парків, серед яких найбільшим був «Софія-Антиполіс», до складу якого входило 26 промислових підприємств, 14 дослідних лабораторій, інноваційних центрів, у яких було зайнято близько 4 тис. чол.

Витрати державного сектору на створення цього парку становили на початку 1970-х років близько 400 млн. франків. Крім того, приватний сектор виділив від 250 до 400 млн. франків на будівництво різних споруд, у тому числі й житлових, а на закупівлю устаткування – 300 млн. франків [4]. Технопарки, які формуються у Франції, є невеликими, мають тенденцію до певної спеціалізації, ініціатива щодо їх створення виникає на місцевому рівні за підтримки уряду країни.

У Німеччині сьогодні створено 50 технопарків, найбільш відомими є технопарки в Штутгарті й Мюнхені, їх функціонування формує специфічний германський варіант соціально спрямованої європейської моделі інноваційного розвитку, втілення якої пов'язане з роботою інноваційних центрів на регіональному рівні [2, с. 134–135; 11, с. 126–129]. У Німеччині дію інноваційних центрів можна виразити в такий спосіб: а) створення нових робочих місць; б) залучення в підприємницьку діяльність (у тому числі інноваційну) молодих кадрів; в) сприяння розвитку соціально значущих для держави сфер науки й галузей виробництва.

У Голландії нараховується 45 технопарків. В Італії найбільш відомим науково-технічним парком є «Технополіс новус ортус» (на півдні країни поблизу м. Барі). Діяльність зі створення технопарків має місце й в інших країнах Західної Європи – Швеції, Нідерландах, Бельгії.

У Великобританії існують Кембриджський технопарк, науковий парк Шеффільда, наукові парки Брадфордського та Кільського університетів, технопарк на південному березі Лондона, технологічний центр Лафборо. Англійські наукові парки, де в середині 1990-х років були розташовані лабораторії більше 150 промислових компаній, діють при таких університетах, як Астонський, Галльський, Ліверпульський, Селфордський, Юриксський тощо, на їх розвиток наприкінці минулого сторіччя вкладено приблизно по 9 млн. фунт. ст. у кожен парк [12]. Технопарки Великобританії демонструють розвиток партнерства великих компаній і малих фірм фінансування інноваційних процесів. Велика компанія здобуває частку в капіталі малої фірми або організує з нею спільне підприємство.

Феномен Кембриджського технопарку полягає в тому, що він для нових інноваційних компаній виконує функції інкубатора, тобто, створюючи сприятливе інноваційне середовище, виконує дослідницьку, виробничу й фінансову функції.

Наукові парки багатьох розвинених країн самостійно беруть активну участь у фінансуванні клієнтських фірм (фірм-реципієнтів), наприклад, у Великобританії науковий парк «Астон» у співробітництві з органами влади Бірмінгема й «Ллойд-банком» організував фірму з фінансування клієнтських фірм парку, отже, вирішалося завдання не лише сприяння розвитку малого підприємництва, а й забезпечення успіху самого наукового парку.

Різновидами моделей технопарків є такі [12; 13]:

- технологічні (спеціалізовані на впровадженні високих технологій, які мають у своєму складі підприємства ризикового капіталу);

- науково-технологічні, що є комплексом дослідних інститутів, лабораторій, дослідних заводів, створюваних на заздалегідь підготовлених територіях навколо великих університетів з розвинутою інфраструктурою (лабораторні корпуси, виробничі приміщення багатоцільового призначення, інформаційно-обчислювальні центри колективного користування, системи транспортних та інших комунікацій, магазини, житлові приміщення);

- промислові (базуються на раціональному використанні виробничого потенціалу й об'єктів інфраструктури);

- грюндерські (створювані оперативно для надання «стартової» допомоги малим і середнім фірмам з надання послуг щодо управління процесами їх становлення);

- науково-технологічні парки, наприклад, дослідно-конструкторські, які спрямовані на

використання прикладних науково-дослідницьких робіт і проектування нових виробів, сервісне виробництво яких налагоджується за межами таких парків;

– консалтингові, спеціально призначені для надання послуг фірмам, що провадять інноваційну діяльність.

Значна кількість дослідників механізмів державного управління функціонуванням технопарків як специфічних науково-технічних утворень вважає, що важливими функціями технопарків є постійне формування нового інноваційного бізнесу та його підтримка; досягнення тісного територіального зближення необхідної для наукових досліджень матеріальної бази, що належить промисловому виробництву, й інтелектуального капіталу наукового центру, що формує максимально сприятливі умови для розвитку інноваційного процесу; інтенсифікація обміну результатами наукових досліджень, експериментальних розробок, сформульованих інноваційних ідей тощо; забезпечення безперервного процесу відтворення нововведень: їх генерування, доведення до «товарного» вигляду, впровадження у виробництво; прискорення інноваційного розвитку регіонів; технологічне оновлення виробництва, відродження і стимулювання підприємницької діяльності в регіоні; формування «еталонного (ідеального) середовища» з погляду як економічних, так й організаційно-географічних умов для створення [1; 2; 6, с. 11–12; 9; 14; 15].

Вивчення світового досвіду створення технопарків дає змогу виділити чинники, що сприяють і стимулюють їх подальше формування: наявність у регіоні науково-дослідних закладів високого класу (університетів, технічних вишів, державних науково-дослідних інститутів, високотехнологічних фірм, які мають потужний дослідницький потенціал); можливість придбання або оренди на пільгових умовах земельної ділянки й виробничих потужностей; наявність зрілої інноваційної інфраструктури та розвинутої індустрії ділових послуг; можливість технологічного обслуговування й ремонту дослідницької техніки, управлінського консультування; доступ до джерел ризикового капіталу.

Світовий досвід також демонструє, що ефективність функціонування механізмів державного регулювання функціонування технопарків можна оцінити за показниками, що характеризують:

– ефективність господарювання суб'єктів інноваційної діяльності на території технопарку [1, с. 62–63]: а) загальна кількість підприємств, кількість і професійно-кваліфікаційна струк-

тура зайнятих на них; б) оцінювання вартісних показників господарської діяльності інноваційних суб'єктів (обсяги виробленої інноваційної продукції, питома вага в ній наукомісткої продукції, імпортозамінної та експортної); в) обсяги інвестицій в інноваційні проекти;

– самі технопарки [12]: а) обсяг наданих послуг суб'єктам інноваційної діяльності (науково-технічних, інформаційно-консультативних, інжинірингових та інших); б) обсяги бюджетних надходжень від діяльності технопарку та підприємств на його території; в) кількість новостворених підприємств упродовж звітного року; г) кількість новостворених робочих місць протягом звітного року; д) кількість працевлаштованих випускників університетів; е) кількість залучених до виконання договірних НДР дослідників наукових організацій та університетів; є) частка інноваційної (окремо наукомісткої) продукції в загальних обсягах реалізованої продукції та наданих послуг; ж) частка витрат на НДР у загальних обсягах реалізованої продукції й наданих послуг.

Вітчизняні дослідники підкреслюють той факт, що технополіси розвинених країн зорієнтовані на першокласний сервіс, підвищену якість житла, інтенсивне культурне життя [3, с. 64; 10, с. 32; 13].

Реалізація моделі технополісів вимагає значної підготовчої роботи, що передбачає узгодження дій владних структур різного рівня, починаючи з урядового й закінчуючи регіональним і міським, а також усіх зацікавлених організацій: науково-дослідних, підприємницьких, фінансових тощо. Ці дії мають бути насамперед спрямовані на з'ясування потреб певних регіонів і територій в організації технополісу; визначення потенційних об'єктів інвестицій (наявність на певній території наукомістких підприємств і фірм, які приваблюватимуть власників капіталу і спонукатимуть до вкладання коштів); ретельний аналіз наявності об'єктивних передумов для створення того або іншого наукового технополісу (наукового потенціалу вже наявних університетів, лабораторій тощо та споживчого попиту на інноваційну продукцію); розроблення моделі фінансування процесу створення технополісу.

Створення технополісів потребує досить значних фінансових вкладень, і, як показує зарубіжний досвід, єдиної моделі фінансування технополісів не існує (у кожному конкретному випадку фінансування залежить від наявного науково-технічного потенціалу країни та регіонів, рівня розвитку виробничої й соціальної інфраструктури, цілей соціально-економічної політики уряду).

Суттєвого значення для розвитку технополісів набуває забезпечення державою стабільно функціонуючого механізму забезпечення фінансових пільг і стимулів для зовнішніх і внутрішніх інвесторів. У комплексі пільг найбільш поширеними є механізми компенсації збитків; прискореної амортизації; пільгового кредитування малих і середніх фірм; надання великих кредитів малим дослідним і венчурним фірмам.

До механізмів фінансового стимулювання належать гранти під конкретні дослідні програми; так звані «інноваційні стипендії», що надаються на підтримку нових наукоємних підприємств; стипендії для заохочення дослідників або придбання ними устаткування й матеріалів.

Значне місце в інноваційній інфраструктурі посідає модель бізнес-інкубаторів, які своєю метою мають підтримку утворення й розвитку нових організацій і центрів-інкубаторів, у яких новоутвореним малим інноваційним фірмам надаються численні інноваційні послуги, до яких, зокрема, належать [3, с. 64; 10, с. 32; 12] оренда приміщень і прокат наукового й технологічного устаткування на певний період на вигідних для підприємств умовах; консультації з економічних і юридичних питань; фінансові послуги; експертиза інноваційних проектів (науково-технічна, екологічна, комерційна); інформаційне та рекламне забезпечення; різноманітні офісні послуги (можливість користуватися електронним обладнанням: персональними комп'ютерами, копіювальними машинами, телефаксами тощо); технічна допомога: проведення інженерних розробок продукту й технологій і підбір спеціалізованої літератури про продукт і ринки збуту, сприяння реалізації рекламного обслуговування тощо; консультації з менеджменту щодо технологій аналізу грошових надходжень, оподаткування, роз'яснення офіційних фінансових документів, юридична допомога під час реєстрації фірми та організаційно-фінансова підтримка.

На регіональному рівні інноваційної інфраструктури європейських країн певне місце посідають бізнес-інкубатори високих технологій, які вперше з'явилися в Ізраїлі згідно зі спеціальною програмою Міністерства промисловості й торгівлі [7; 12]. Високу дієздатність інноваційних інкубаторів підтверджено в усіх інших національних варіантах європейської та американської моделей. Наприкінці 90-х років минулого сторіччя в США налічувалось близько 470 фірм-інкубаторів, що виникли з метою «виращування» нових інноваційних підприємств. Успішно функціонують бізнес-інкубатори в Німеччині, Польщі, Словаччині, Чехії.

Структура механізму взаємовідносин корпорацій, венчурних та інноваційних фірм характеризується такими складниками: по-перше, існують три моделі організації взаємовідносин цих суб'єктів: а) пряме ризикове фінансування діяльності дрібних інноваційних фірм з метою одержання надалі контролю над ними у випадку комерційного успіху або технологічного прориву; б) створення квазі-самостійного дочірнього венчурного фонду за рахунок засобів корпорації; по-друге, формуються особливості фінансування венчурних фірм корпораціями та іншими інвесторами, що полягають у такому: кошти вкладаються у венчурний бізнес без гарантій з боку венчурної фірми; кошти надаються на безпроцентній основі, тобто ризиковий капітал розміщується не як кредит, а у вигляді паю в статутний фонд венчурної фірми; вкладники капіталу вимушені очікувати в середньому від 3 до 5 років, щоб переконатись у перспективності вкладень, і до 10 років, щоб отримати прибуток на вкладений капітал. Наприкінці періоду фінансування венчурний інвестор продає акції фірми, тим самим повертаючи венчурним фінансистам укладений капітал.

Сучасні організаційні форми взаємодії науки й виробництва в розвинених країнах не лише впливають на глобалізаційні та локалізаційні процеси в інноваційній сфері, а й зумовлюють формування нових моделей і механізмів державного управління інноваційним розвитком національної економіки на макрота мезорівнях, до яких зараховують сьогодні передусім кластерний підхід. Кластеризацію вважають однією з технологій управління економічними системами на мезорівні [5, с. 939].

Світовий досвід показує, що кластери спостерігаються як у галузях, які характеризуються високими технологіями, так і в традиційних галузях виробництва й надання послуг.

Багато дослідників процесу кластеризації регіональної економіки визначають такі переваги створення кластерів [5, с. 940–944; 9, с. 13]: у межах кластеру формується стійка система обміну технологіями, інформацією, продукцією, тобто так звана технологічна мережа; складається спільна науково-технічна база; поглиблюється спеціалізація підприємств кластеру; формуються позитивні синергетичні ефекти кластерів регіону.

Азіатська модель інноваційного розвитку характеризується створенням специфічних форм об'єднань фірм у вигляді стійких фінансово-промислових груп – кейрецу, характерних передусім для Японії. Об'єднавшись у кейрецу, кілька десятків різнопрофільних фірм утворюють універсальний багатогалузевий

концерн, діяльність якого координується банком або торговою компанією (зі 100 найбільших промислових фірм Японії 70 є членами того або іншого кейрецу).

Зв'язок між компаніями здійснюється через механізми взаємного володіння акціями; виконання спільних проектів з розроблення нових технологій; власної системи фінансових установ; об'єднання фірм у групи для реалізації великих проектів; виконання зобов'язань про взаємні постачання; організації загальної універсальної торговельної фірми; проведення регулярних нарад керівників фірм, що входять у кейрецу; взаємний обмін співробітниками, у тому числі керівниками різного рівня.

На відміну від американських корпорацій-виробників, які постійно змінюють постачальників у гонитві за мінімальним прибутком, виробничі кейрецу Японії надають перевагу постійним постачальникам, фінансово стимулюючи їх модернізувати свою виробничу базу (із цієї причини середній вік виробничого устаткування в США – близько 14 років, у Японії – у два рази менше) [7; 12]. Висока конкурентоспроможність та інноваційна спрямованість функціонування японських кейрецу значно вплинула на процес створення подібних об'єднань у межах європейсько-американської моделі інноваційного розвитку. З усіх американських фірм найбільш активні кроки в напрямі кейрецу робить «IBM», який пішов на довгострокові стабільні зв'язки з постачальниками, виплачуючи їм аванси під майбутні замовлення й контрактні дослідження.

На відміну від ризикових фондів, партнерство з «IBM» гарантує успіх перспективним фірмам-початківцям, не вимагаючи швидкого повернення вкладеного капіталу. Останнім часом «IBM» уклав угоди з великими фірмами-конкурентами для спільного здійснення високовартісних інноваційних проектів.

Азіатська модель інноваційного розвитку базується також на низці організаційних форм регіональної інноваційної інфраструктури, передусім це регіональні науково-промислові комплекси, в яких відбувається взаємодія науки й виробництва. Регіональні наукові комплекси охоплюють промислові та науково-дослідні парки, окремі наукові центри, корпорації, підприємства ризикового бізнесу, які пов'язані між собою не лише спільною науково-дослідною розробкою, випробуванням і виробництвом інноваційної продукції, а й територіально [12]. Окремо виділяються «інноваційно-промислові комплекси», створені, як правило, на базі великих підприємств і розміщених на його території інноваційно-тех-

нологічних центрів (або технопарку) за участі інноваційних малих і середніх підприємств.

Особливим елементом регіональної інфраструктури азіатської моделі інноваційного розвитку є тайванські венчурні партнерства у формах інноваційних кластерів і венчурних консорціумів [15, с. 91–101], що створюються за умов значного ступеня кооперації між державою, малим і середнім бізнесом для швидкого технологічного відновлення орієнтованої на експорт індустрії. На відміну від японської та корейської моделей з активною участю великих корпорацій або їх груп, у тайванській моделі акцент робиться на стимулювання інноваційної активності малих і середніх фірм.

Урядом Тайваню впроваджено механізм створення інших венчурних партнерств у формі інноваційних кластерів з меншою кількістю учасників і більш великими фінансовими вкладеннями під контролем Міністерства економіки.

Порівнюючи організаційні форми регіональної інноваційної інфраструктури, притаманні європейській та азіатській моделям, варто відзначити, що в інноваційному розвитку більшості країн значну роль відіграють «центри передачі технологій» – організації, що створюються в межах національних програм урядом і регіональними органами влади за участі приватного капіталу з метою більш тісної інтеграції наукових установ (передусім державних) з промисловістю.

Останнім часом спостерігається тенденція до інтеграції держави і власного корпоративного сектору у виконанні великих науково-технічних програм, регіонального, національного і світового рівнів, тобто держава використовує фінансові інструменти, що притаманні моноцентричній моделі інноваційного розвитку регіонів.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладений матеріал, варто зауважити, що значення технопарків, технополісів, бізнес-інкубаторів, інноваційних центрів та інших елементів інноваційної регіональної інфраструктури за європейською, американською й азіатською моделями інноваційного розвитку національних економічних систем полягає в такому.

Прискорюється трансферт технологій. Однією з найважливіших рис функціонування технополісів і технопарків є трансферт технологій, що полягає в прискореній «комерціалізації» наукових досліджень і діє на внутрішньогалузевому, міжгалузевому міжрегіональному та міждержавному рівнях.

Відбувається подолання інформаційного розриву в спілкуванні підприємця й потенційного інвестора. Технопарки долають супереч-

ності між науковою сферою і виробництвом, пов'язані з інформаційним розривом у процесі трансферу технологій, а саме: фірми зацікавлені в основному в утіленні й розповсюдженні сучасних технологій і продуктів, університети орієнтовані на розширення фундаментальних знань і досліджень.

Прискорюється процес створення конкурентоспроможної інноваційної продукції. Промисловим підприємствам і фірмам використання трансфертної технології допомагає створювати конкурентоспроможну продукцію на основі новітніх технологій; включатися в наукові дослідження, співпрацювати з науково-дослідницькими організаціями.

Світовий досвід показує, що важливу роль у трансформації механізму фінансування інноваційної діяльності підприємств, його структурній перебудові відіграє венчурне підприємництво.

Подальші дослідження зарубіжного досвіду щодо моделей і механізмів державного управління формуванням інноваційних структур регіонального рівня доцільно сконцентрувати на дослідженні створення, функціонування та оцінюванні ефективності функціонування фінансово-промислових груп, транснаціональних корпорацій та офшорних територій, що дасть змогу сформувати цілісну теоретико-методологічну базу розвинення інноваційного підприємництва на теренах України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Жилінська О.І., Чеберкус Д.В. Розвиток інноваційної інфраструктури. Фінанси України. 2005. № 7. С. 57–67.
2. Жуков Н.В. Социальная направленность деятельности немецких инновационных центров. Вестник СПбГУ. 2006. Серия 5. Вып. 4. С. 132–136.
3. Забарная Э. Современные организационные формы инновационной деятельности. Економіст. 2004. № 6. С. 63–65.
4. Лукін С.О. Економічний потенціал регіону: суть, складові і місце у процесі реформування економіки. Проблеми раціонального використання соці-

ально-економічного та природно-ресурсного потенціалу регіону: політика регіонального розвитку. 1999. Вип. V. № 1. С. 40–51.

5. Майорова І.М. Кластерний підхід як технологія управління регіональним економічним розвитком на прикладі України. Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект: сб. научных трудов. Киев, 2006. С. 939–945.

6. Матюшенко І., Федоренко Е. Проблеми інноваційного розвитку України на сучасному етапі. Економіка, фінанси, право. 2002. № 3. С. 11–12.

7. Методологічні основи управління сталим інноваційним розвитком потенціалу соціально-економічних систем регіону: монографія / Д.В. Солоха, М.В. Бандура, М.В. Савченко, В.В. Морева. Донецьк: Ноулідж, 2011. 431 с.

8. Растяпин А., Бубенко І. Интегральный показатель экономической эффективности инвестиционных проектов. Экономика Украины. 2002. № 8 (481). С. 81–83.

9. Семенов Г.А., Богма О.С. Кластеры предприятий как предпосылка активизации развития региональной экономики. Экономика та держава. 2006. № 4. С. 11–13.

10. Соловьев В.П. Проблемы инновационного развития экономики. Проблемы науки. 1999. № 8. С. 26–33.

11. Троян В.М. Інновації в Німеччині. Наука та інновації. 2005. № 1. С. 125–129.

12. Управління розвитком інноваційного потенціалу регіонів в перехідній економіці України: монографія / Л.В. Матросова, О.А. Овечкина, К.В. Іванова, Д.В. Солоха. Донецьк: Донбас, 2009. 485 с.

13. Формування організаційного механізму системи інноваційного розвитку підприємств регіону: монографія / В.М. Гончаров, Ю.Н. Деречинський, В.Ю. Припотень, С.В. Коверга, Д.В. Солоха, В.Я. Козлова, О.В. Беякова. Донецьк: СПД Купріянов, 2009. 280 с.

14. Vissers G., Dankbaar B. Creativity in Multidisciplinary New Product Development Teams. Creativity and innovation management. № 1. 2002. P. 31–41.

15. Weiss L., Matthews J. Innovation Alliances in Taiwan: A Coordinated Approach to Developing and Diffusing Technology. Journal of Industry Studies. 1994. Vol. 1. № 2. December. P. 91–101.

СУЧАСНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: ЗСУВ ВІД РЕАЛЬНОГО ДО ВІРТУАЛЬНОГО

CONTEMPORARY PUBLIC ADMINISTRATION: SHIFT FROM REAL TO VIRTUAL

У статті авторська увага сфокусована на критичному осмисленні процесу віртуалізації сучасного державного управління, що вписаний у загальний контекст віртуалізації суспільства. Інтенсивне використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій спровокувало якісні зміни в організації та функціонуванні державного управління, окреслило нові вектори взаємодії держави та громадян, призвело до появи віртуального управлінського простору. Аналізуючи перетворення системи владно-управлінських органів на своєрідну віртуальну реальність, автор статті схильний вважати цей процес закономірним й неминучим, в якому, між тим, виразно артикульовані ризики, пов'язані з віртуалізацією. Найбільш чітко проблематизується «просування демократії» у сфері управління державою в умовах інформаційного суспільства. В контексті деструктивності віртуалізації державно-управлінських практик авторська позиція полягає у ствердженні можливості появи «віртуального паноптикума».

Ключові слова: державне управління, віртуалізація, віртуальна реальність, інформаційно-комунікаційні технології, мережі, інформатизація.

В статье внимание автора сфокусировано на критическом осмыслении процесса виртуализации современного государственного управления, вписанного в общий контекст виртуализации общества. Интенсивное использование новейших информационно-коммуникационных технологий спровоцировало качественные изменения в организации и функционировании государственного управления, определило новые векторы взаимодействия государства и граждан, привело к появлению виртуального управленческого пространства. Анализируя превращение системы властно-управленческих органов в своеобразную

виртуальную реальность, автор статьи склонен считать этот процесс закономерным и неизбежным, в котором, между тем, четко артикулированы риски, связанные с виртуализацией. Наиболее выразительно проблематизируется «продвижение демократии» в сфере управления государством в условиях информационного общества. В контексте деструктивности виртуализации государственно-управленческих практик авторская позиция состоит в утверждении возможности появления «виртуального паноптикума».

Ключевые слова: государственное управление, виртуализация, виртуальная реальность, информационно-коммуникационные технологии, сети, информатизация.

In the article the author's attention is focused on the critical understanding of the process of virtualization of contemporary state administration under general context of virtualization of society. Intensive share of the newest informative and communicative technologies has stimulated qualitative changes in the organization and functioning of public administration, has outlined new vectors of interaction between the state and citizens, led to the emergence of virtual managerial space. Analyzing the transformation of the system of ruling and managerial bodies into a peculiar virtual reality, the author tends to regard this process as logical and inevitable, in which, inter alia, risks associated with virtualization are clearly articulated. The most obvious problem is "promotion of democracy" in the sphere of public administration in the information society. In the context of the destructiveness of the state-management practices virtualization, the author's position is to confirm the possibility of the emergence of a "virtual panopticon".

Key words: public administration, virtualization, virtual reality, information and communication technologies, networks, informatization.

УДК 351

Пугач В.Г.

к. політ. наук, доцент,
доцент кафедри філософії та
політологіїМіжрегіональна академія управління
персоналом

Постановка проблеми у загальному вигляді. Кожна історична епоха репрезентована власним державно-управлінським праксисом та теоретичними напрацюваннями у галузі управління державою, які визначали дискурсивне поле подальших розвідок у цій сфері. Характерологічною ознакою сучасного етапу розвитку суспільства виступає віртуалізація, котра пронизує усі сфери суспільних відносин, істотно змінюючи їх. Державне управління також стає дедалі більше віртуальним. Віртуальні конструкції, впливаючи на реальні управлінські процеси, суттєво трансформують систему державного управління. Державно-управлінські органи поступово втрачають риси бюрократичної організації, стаючи більш гнучкими, відкритими та прозорими, менш ієрархізованими й витратними. Запровадження

та активне використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності держави є релевантною відповіддю на вимоги, які висуваються з боку громадян щодо функціонування сучасного інституту держави.

Нині інформатизація державно-управлінської сфери розглядається як дієвий інструмент підвищення її ефективності та адміністративного потенціалу держави загалом. Тож симптоматичним є те, що інформатизація належить до переліку основних напрямів адміністративно-державних реформ різних країн, які спрямовані на постійне вдосконалення державного апарату.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дискурсний тон обговорення проблеми віртуалізації державного управління пов'язаний зі становленням концепції постіндустріального

суспільства, в основу якої покладена оцінка нового суспільства як такого, котре докорінно відрізняється від того, яке існувало протягом останніх кількох століть. Постіндустріальне суспільство в уявленнях теоретиків цієї концепції, зокрема Д. Белла, П. Дракера, А. Турена, М. Кастельса та інших, вирізняється помітним зменшенням ролі та значення матеріального виробництва на тлі стрімкого розвитку третього сектору економіки (сектору послуг), а також суттєвою модифікацією традиційної соціальної структури. Бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та їхній вплив на різні сфери суспільного життя спровокував формування теорії «інформаційного суспільства», основою якої стали наукові розвідки Й. Масуди, Т. Стоуньєра, Р. Катца та інших. Наріжне значення для проблеми, порушеної у цій статті, мають також концептуальні доробки Д. Осборна, Т. Геблера, Ж. Бодрієра, Ж. Дельоза та інших. Автор статті також послуговувався науковими розвідками таких дослідників, як Дж. Кін, О. Оболонський, С. Жижек, В. Лейбін, Г. Почепцов, С. Чукут та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Концепція віртуалізації являє собою новий напрям теоретичного аналізу змін, які спостерігаються у різних сферах життєдіяльності сучасного суспільства, в тому числі й у сфері державного управління. Отже, очевидно, що низка проблем, пов'язаних із віртуалізацією державного управління, мало артикульовані в інтелектуальному просторі. У межах цієї статті автор фокусує увагу на загрозах, які становить віртуалізація державно-управлінської діяльності.

Мета статті полягає у розгляді віртуалізації сучасного державного управління в критичному ракурсі.

Виклад основного матеріалу. Початок реформування сучасної системи державного управління у багатьох країнах світу припадає на 80-90-і рр. XX ст. «Наприкінці XX ст., – зауважує відомий російський дослідник О. Оболонський, – державна служба багатьох країн зіткнулася з подвійною кризою – й суспільної довіри до себе, і власної ефективності» [1, с. 8]. Зміни у державно-адміністративній сфері стосуються засад веберівської парадигми раціональної бюрократії, яка панувала впродовж тривалого часу. Незважаючи на те, що одні намагаються не помічати цього, інші недооцінюють масштаби таких змін, їх значення та історичну незворотність, все ж ці зміни – «провідна риса світу, який змінюється на наших очах, «тектонічних зрушень», котрі відбуваються в ньому» [1, с. 8]. Безумовно, процес реформування державного управління має помітні розбіжності від країни до

країни, втім, як загальна тенденція постає віртуалізація державно-управлінської діяльності. Не заглиблюючись у різні підходи щодо тлумачення поняття «віртуалізація», зазначимо, що це поняття характеризується різноманітністю змістовного наповнення. У цій статті автор послуговується соціологічним підходом, в межах якого віртуалізація розглядається як процес заміни реальних речей образами.

Інтенсивне використання інформаційно-комунікаційних технологій, повальне освоєння мережі Інтернет, розвиток інформаційної інфраструктури як найбільш важливі та стійкі тенденції розвитку сучасного суспільства значною мірою визначають характер функціонування органів державної влади. Вважається, що під впливом інформатизації система державного управління стає більш демократичною, чутливішою до потреб громадян, оскільки значно збільшуються їх можливості участі у діяльності держави. Показовим прикладом у цьому контексті є запровадження електронного уряду – нової моделі державного управління, характерологічними ознаками якої є інтерактивна взаємодія держави та громадян за допомогою мережі Інтернет. Українські дослідники Г. Почепцов та С. Чукут зазначають: «Е-уряд – це адаптація державного управління до нових вимог суспільного розвитку, яка включає і безпосередньо послуги, які надає держава (тобто органи державної влади та місцевого самоврядування) своїм громадянам, і інтерактивну взаємодію між ними, завдяки підтримці та впровадженню системи зворотного зв'язку (громадянин → уряд → громадянин, та навпаки) за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій» [2, с. 405]. Запровадження електронних методів управління державою багато дослідників схильні розглядати як перехід від представницької демократії до демократії участі, в межах якої процес прийняття державно-управлінських рішень відбувається в інтерактивному режимі. За таких умов громадяни набувають нових можливостей для нагляду та контролю за владою, підвищенню її відповідальності перед суспільством.

Віртуалізація державного управління пов'язана зі становленням мережевого суспільства. Іспанський дослідник Кастельс зауважує: «Саме мережі становлять нову соціальну морфологію наших суспільств, а поширення «мережевої» логіки значною мірою відбивається на перебігу й результатах процесів, пов'язаних із виробництвом, повсякденним життям, культурою та владою» [3, с. 494]. Мережі, за Кастельсом, виступають як важливе джерело влади та змін у сучасному суспільстві, котре він визначає як «суспільство мережевих структур» (*network society*). При цьому іспанський соціальний мис-

литель зауважує, що мережі – досить давні «форми матеріалізації людської діяльності», однак саме у наші дні вони набули нового виміру, перетворившись на інформаційні мережі, об'єднані інтернетом. «Як організуючий засіб, – пише Кастельс, – мережі володіють безсумнівними перевагами завдяки притаманним їм гнучкості та адаптованості – якостям, котрі необхідні для виживання й досягнення успіху в умовах швидкозмінюваного оточення» [4, с. 13]. Саме в цьому криється причина поширення мереж: останні мають перевагу над вертикально організованими корпораціями та централізованими бюрократичними структурами. Інтернет від самого початку замислювався як технологія, здатна забезпечити вільну комунікацію. Втім, наголошує Кастельс, це зовсім не значить, що завдяки інтернету ми станемо нарешті вільними. Все залежатиме від подальшого вектору розвитку. Разом із тим глобальна мережа «являє собою досить гнучку технологію, котра допускає можливість серйозних видозмін у результаті її суспільного використання, і здатну викликати низку соціальних наслідків» [4, с. 17–18].

Отже, революційні зміни у сфері інформаційних технологій, широке використання нових форм комунікації, з одного боку, створили потужне підґрунтя для вдосконалення державного управління, з іншого – зумовили його віртуалізацію, що справляє досить суперечливий вплив на характер та спрямованість державно-управлінської діяльності.

Деструктивність віртуалізації державного управління криється вже у тому, що «дух капіталізації й споживацтва сучасної цивілізації змушує людину мислити та діяти таким чином, що свідомо або не свідомо вона вбачає в інформаційно-комунікаційних технологіях панацею від тих негараздів, з якими їй доводиться стикатися у реальному світі речей, людей та відносин» [5]. Безумовно, було б чудово, якби інформаційно-комунікаційним технологіям вдалося звільнити громадян від почуття недовіри до урядовців, а останніх зробити некорумпованими, компетентними, відповідальними тощо. Втім, віртуальна реальність, що сприймається як така, котра забезпечує більш прийнятне середовище існування, є лише ілюзією, породженою бажанням «знайти легкий шлях уходу від скверни буття засобом встановлення безкінечної множини контактів із новими персонажами на підмостках вигаданої сцени» [5].

Кожна історична епоха демократії, зазначає англійський дослідник Дж. Кін, переплітається зі специфічним режимом комунікації. Так, антична демократія існувала в епоху, де панувала усна мова, представницька демократія XVIII ст. постала в епоху друкованої культури (книги,

памфлети, газети, поштові повідомлення), сучасна демократія щільно пов'язана з інтенсивним використанням мультимедійних інструментів. Новий модус комунікації дає підстави деяким говорити про «третю стадію демократичного розвитку, на якій дух та сутність античної демократії втіляться у мережевій формі» [6, с. 27]. Історична новизна цього етапу полягає у тому, що саме інтернет виступає як агора, на якій усі можуть висловити свою думку з конкретних питань. Втім, якщо антична агора була реальним місцем, куди скликали реальних громадян, то сучасна агора (е-агора) постає як віртуальна площа, на якій обмінюються думками е-громадяни (*e-citizen*). Останні, по-перше, мають можливість анонімного перебування на віртуальній площі, що не лише сприяє мовній сміливості та рішучості, але й зменшує почуття особистої відповідальності. До того ж свобода людей у кіберпросторі, яка дає їм змогу говорити все, що заманеться, робить їх «вразливими перед хижакими та шахраями, котрі нишпорять повсюди, крадучи чужі ідентичності» [6, с. 163]. По-друге, глобальний характер мереж нівелює поняття «громадянин», натомість сприяючи розвитку «транскордонної публіки». Належати до останньої можна незважаючи на кордони територіальних держав, що, як зазначає Кін, ускладнює динаміку формування громадської думки та представницької демократії в цих країнах [6, с. 86]. Залучення до обговорення питань і проблем конкретної держави «транскордонної публіки» може спричинити поширення «базікання», порожніх розмов, позбавлених будь-якого інформаційного наповнення. Тож, заміна «громадян» «транскордонною публікою» має «травматичний ефект вторгнення чужеродного елементу» (С. Жижек) у процес сприйняття того, що відбувається в межах конкретної країни, в тому числі й у сфері управління державою. Отже, цілком слушною є думка Жижека щодо необхідності збереження певної «консервативності» щодо кіберпростору на зразок того, як свого часу Ч. Чаплін вчинив щодо звукового кіно [7].

Дискусійним залишається питання про те, що інформаційно-комунікаційні технології сприяють справжній демократизації державної влади й управління. Найбільш прямолінійно на це вказує те, що у багатьох авторитарних країнах запроваджуються електронні методи управління, з'являються портали електронних петицій тощо. Очевидно, така діяльність не спрямована на демократизацію авторитарного режиму. Інформаційно-комунікаційні технології, «електронний образ» держави тут постають лише як додатковий інструмент для підтримки стабільності та легітимності авторитарної влади і стилю управління. Як свідчать багаточисельні дослі-

дження, електронний уряд, електронна участь у недемократичних країнах найчастіше є «потьомкінськими селами» й їх запровадження майже ніколи не призводить до політичних або інституційних змін [8, с. 38].

Суперечливий характер впливу інформаційно-комунікаційних технологій на процес демократизації державного управління має прояв і у можливостях встановлення нових, більш витончених форм контролю з боку державної влади. У зв'язку з цим деякі сучасні дослідники говорять про реальну загрозу появи «віртуального паноптикону». «Запозичуючи технологічні інновації у комерційних інтернет-компаній, – зазначає Кастельс, – влада прискорює запровадження власних програм спостереження й нагляду» [4, с. 207], а отже, найближчим часом може з'явитися «електронна система стеження». За такої ситуації інтернет перетвориться з «простору свободи» на своєрідний «скляний будинок» (Кастельс). Зважаючи на архітектуру Мережі, інформаційно-комунікативні потоки не матимуть перешкод, але внаслідок встановлення контролю за інтернет-провайдерами нагляд (із подальшим покаранням), на думку Кастельса, може здійснюватися *ex post facto*: «нова архітектура інтернету, новий код стає головним інструментом контролю, що уможливорює регулювання та нагляд засобом традиційних форм державної влади» [4, с. 210]. Оскільки за сучасних умов економічна, суспільна, політико-управлінська діяльність є гібридними, тобто постають як поєднання реального та віртуального спілкування, тому «життя в електронному паноптиконі – це те ж саме, що проведення половини нашого життя в умовах постійного контролю» [4, с. 212]. Втім, загроза, принаймні для демократичних суспільств, де існує дотримання громадянських прав, криється не у прямих наслідках такого контролю й нагляду, а у відсутності чітко визначених правил поведінки громадян, а також «передбачуваності наслідків контролю нашої поведінки в залежності від умов інтерпретації і згідно з критеріями, які застосовуються для оцінки нашої поведінки значною кількістю дійових осіб, котрі перебувають за стінами нашого «скляного будинку» [4, с. 212]. Отже, вкрай актуальним постає питання «розміщення» у «скляному будинку» всієї владно-управлінської системи, за виключенням, безумовно, надважливих питань, які стосуються національної безпеки. Лише за таких умов, наголошує Кастельс, влада на законних підставах може претендувати на встановлення обмеженого контролю за інтернетом.

Очевидно, що віртуальність постає як неминучість розвитку сучасного суспільства. Уряди не можуть ігнорувати цей процес і змушені ство-

рювати електронне управлінське середовище. За допомогою експертів із симуляції уряду використовують інтернет як «електронну дошку оголошень», розміщуючи інформацію таким чином, щоб вона відповідала їхнім інтересам, тим самим задаючи моделі сприйняття й тлумачення реальності.

Висновки. Ефективність та довіра до сучасної державно-адміністративної системи нині залежать від того, наскільки вона є відкритою для громадян, від можливостей доступу та впливу широким мас населення на процес прийняття рішень, які торкаються їх інтересів. У цьому зв'язку важливим чинником організації та функціонування сучасного державного управління виступають інформаційно-комунікаційні технології. Активне використання останніх в управлінській діяльності забезпечує певний рівень її прозорості, підзвітності, ефективності і, очевидно, є рухом вперед по еволюційних сходинах розвитку. Втім, ангажованість державного управління ідеєю інформатизації несе певні ризики, пов'язані з процесами його віртуалізації. Тож, перспектива подальшого розгляду проблематики, порушеної у цій статті, зокрема, полягає у з'ясуванні оптимального співвідношення віртуального та реального у державному управлінні, пошуках такої управлінської моделі, яка здатна була б адекватно відображати інтереси суспільства, демонструючи при цьому високий ступінь ефективності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Оболонский А.В. Этика и ответственность в публичной службе. Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 7–32.
2. Почепцов Г.Г., Чукут С.А. Информационная политика : навч. посіб. Київ, 2006. 663 с.
3. Кастельс М. Становление Общества сетевых структур. Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В.Л. Иноземцева. Москва, 1999. С. 492–505.
4. Кастельс М. Галактика Интернет: Размышления об Интернете, бизнесе и обществе / пер. с англ. А. Матвеева под ред. В. Харитоновой. Екатеринбург, 2004. 328 с.
5. Лейбин В.М. Роль информационно-коммуникационных технологий в изменении отношений между воображаемым, символическим и реальным. Вопросы философии. 2011. № 6. URL: http://www.phil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=331&Itemid=99999999
6. Кин Дж. Демократия и декаданс медиа / пер. с англ. Д. Кралечкина; под науч. ред. А. Смирнова. Москва, 2015. 312 с.
7. Жижек С. Киберпространство, или невыносимая замкнутость бытия. Искусство кино. 1998. № 1. URL: <http://www.kinoart.ru/archive/1998/01/n1-article25>
8. Кабанов Ю.А. Электронный авторитаризм. Институт электронного участия в недемократических странах. Полития. 2016. № 4(83). С. 36–55.

СИСТЕМА СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

THE SYSTEM OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

У статті теоретично узагальнено та розкрито зміст визначених стандартами НАТО 17 складових компонентів стратегічних комунікацій і здійснено їх класифікацію. На основі системного підходу їх згруповано у чотири блоки: інтеракціоністський блок – публічна дипломатія, залучення ключового лідера, зв'язки зі ЗМІ, зв'язки органів публічної влади між собою, зв'язки з громадськістю, внутрішня комунікація; інформаційно-психологічний блок – інформаційні, психологічні, спеціальні операції; технічний блок – кібернетична безпека, протидія в електромагнітному просторі; військовий блок – блок військового співробітництва, документування подій, військові заходи на підтримку публічної дипломатії, безпека операцій, фізичний вплив, заходи активного впливу.

У статті представлено систему стратегічних комунікацій у публічному управлінні, яка формується суб'єктами публічного управління та являє собою узгоджену за цілями та стратегічними пріоритетами діяльність державних і недержавних інституцій та організацій на засадах інформаційної взаємодії, складається з мети, ідей, завдань, функцій, принципів, методів, являє собою діяльність, здійснювану у зв'язку з реалізацією державних стратегій та спрямовану на суспільні інформаційні відносини, зокрема на їх становлення та розвиток, регулювання і безпеку.

Ключові слова: стратегічні комунікації в публічному управлінні, система стратегічних комунікацій, компоненти стратегічних комунікацій, національна безпека, національні інтереси.

В статті теоретично обобщено и раскрыто содержание определенных стандартами НАТО 17 составляющих компонентов стратегических коммуникаций и осуществлена их классификация. На основе системного подхода они сгруппированы в четыре блока: интеракционистский блок – публичная дипломатия, привлечение ключевого лидера, связи со СМИ, связи органов публичной власти, связи с общественностью, внутренняя коммуникация; информационно-психологический блок – информационные, психологические, специальные операции; технический блок – кибернетическая безопасность, протидия в электромагнитном пространстве; военный блок – блок военного сотрудничества, документирование событий, военные меры в поддержку публичной дипломатии, безопас-

ность операций, физическое воздействие, меры активного воздействия.

В статье представлена система стратегических коммуникаций в публичном управлении, которая формируется субъектами публичного управления и представляет собой согласованную по целям и стратегическим приоритетам деятельность государственных и негосударственных институций и организаций на основе информационного взаимодействия, состоит из целей, идей, задач, функций, принципов, методов, представляет собой деятельность, осуществляемую в связи с реализацией государственных стратегий и направленную на общественные информационные отношения, в частности на их становление и развитие, регулирование и безопасность.

Ключевые слова: стратегические коммуникации в публичном управлении, система стратегических коммуникаций, компоненты стратегических коммуникаций, национальная безопасность, национальные интересы.

The article summarizes and discloses the content of defined, by NATO standards, 17 components of strategic communications and their classification is made. On the basis of the systematic approach, they are grouped into four units: the interactive unit – public diplomacy, the involvement of a key leader, media relations, relations of public authorities with each other, public relations, internal communication; the information and psychological unit – informational, psychological, special operations; the technical unit – cybernetic security, confrontation in the electromagnetic space; the military unit – a unit of military cooperation, a unit of civil and military cooperation, documenting events, military measures in support of public diplomacy, security operations, physical influence, measures of active influence.

The system of strategic communications in public administration, which is formed by the subjects of strategic communications and represents the activity of state and non-state institutions coordinated according to goals and strategic priorities on the basis of information interaction; consists of the goal, ideas, tasks, functions, principles, methods; is an activity carried out in connection with the implementation of state strategies and aimed at public information relations, in particular on their formation and development, regulation and security.

Key words: strategic communications in public administration, system of strategic communications, components of strategic communications, national security, national interests.

УДК 351.751(06.055.1)

Сивак Т.В.

к. наук із держ. упр., докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національна академія державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасні вітчизняні і зарубіжні концептуальні і практичні здобутки теорії стратегічних комунікацій доведено визначають, що особливістю стратегічних комунікацій у публічному управлінні є зорієнтованість на довгостроковий, віддалений у часі результат; узгодженість, тобто координація і синхронізація

зусиль усіх суб'єктів комунікаційного процесу/процесів, що передбачає наявність єдиного центру стратегічних комунікацій із вироблення стратегічної мети, стратегічних наративів для досягнення цілей держави та залучення ключових лідерів і цільових аудиторій, на потреби і реакцію яких можна і треба спиратися заради здійснення державної політики.

Доктриною інформаційної безпеки України визначено розвиток системи стратегічних комунікацій як життєво важливих інтересів суспільства і держави [13]. Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік одним із пріоритетних завдань на поточний рік визначено розвиток стратегічних комунікацій у контексті співробітництва з НАТО, зокрема створення відомчої та урядової/міжвідомчої системи стратегічних комунікацій, розвиток публічної дипломатії, а також розроблення і реалізація національної стратегії України у сфері стратегічних комунікацій [14].

Пріоритетом державної політики в інформаційно-комунікаційній сфері є побудова дієвої та ефективної системи стратегічних комунікацій, що сприятиме вирішенню таких проблем: неефективність державної інформаційної політики, недосконалість законодавства стосовно регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері, невизначеність стратегічного наративу, недостатній рівень медіа-культури та інформаційної грамотності суспільства, що становить загрозу національним інтересам та національній безпеці України в інформаційній та комунікаційній сферах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

З огляду на порівняну новизну стратегічних комунікацій у сфері публічного (державного) управління та несистемність дослідження цього феномена у вітчизняній науці, погляди вітчизняних науковців на формування системи стратегічних комунікацій доволі різняться та в дечому суперечать іноземним науковцям та фахівцям НАТО. Так, А. Фролова, розробляючи модель державної системи стратегічних комунікацій, представляє її на двох рівнях: стратегічному (міжвідомча координація верхнього рівня, кризові комунікації) й операційному (урядова комунікація (зв'язки з громадськістю, публічна дипломатія, спеціальні інформаційні операції)) [15]. М. Шклярчук під час розгляду системи стратегічних комунікацій дотримується подібного підходу та складовими елементами визначає публічну дипломатію, зв'язки з громадськістю та інформаційні (комунікаційні) операції [16, с. 170]. Науковці Д. Дубов, В. Петров та С. Соловйов теж акцентують на найбільш поширеному визначенні стратегічних комунікацій та їх компонентів й, окрім вищенаведених складників, визначають ще військові зв'язки з громадськістю та психологічні операції [3, с. 19; 7, с. 26; 9, с. 168]. Більш повно складові елементи системи стратегічних комунікацій представлені у словнику [6], однак автори розкривають їх зміст та не визначають зв'язків між ними.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У науці публічного управління поки не було розглянуто та розкрито зміст усіх компонентів стратегічних комунікацій, що у сукупності становлять систему стратегічних комунікацій.

Мета статті. Мета статті полягає у визначенні змісту складових компонентів стратегічних комунікацій, їхній характеристиці, систематизації, класифікації та розробці за допомогою системного підходу моделі системи стратегічних комунікацій у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Найпоширеніше визначення терміна «стратегічні комунікації», яке поділяє більшість дослідників та яке перебуває в основі багатьох державних концепцій і доктрин [3; 9; 12; 13; 15; 17; 18; 19], полягає у трактуванні його як скоординованого і належного використання комунікаційних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих та просування цілей держави. «Військове» походження стратегічних комунікацій свідчить про більшу дослідженість цього феномена саме в розрізі військових наук, де, до речі, досі є певні розбіжності та постійні наукові дослідження у сфері стратегічних комунікацій, зокрема щодо технологій та інструментів.

Стратегічні комунікації як центральний елемент розробки і реалізації національної стратегії, яка має бути зрозумілою, підтримуваною і погодженою між усіма суб'єктами публічного управління і суспільством, вимагають досконалості та дієвої державної комунікаційної політики. Відповідно до Дорожньої карти Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між РНБО України та Міжнародним секретаріатом НАТО [2] розроблено основні цілі, завдання та формат співпраці у сфері національної безпеки, однак універсальність стратегічних комунікацій і ті ефекти, які вони забезпечують завдяки умілому використанню, дають змогу стверджувати, що такий методологічний інструментарій може бути ефективно запроваджений у систему публічного управління України. Також акцентуємо на тому, що стратегічні комунікації існують на протигагу пропаганді, фейкам, відвертому обману та передбачають благотворний вплив на розуміння, сприйняття та поведінку цільових груп і суспільства загалом, використовуючи можливості інформаційно-комунікаційного простору. Тобто інформація виступає ресурсом стратегічних комунікацій, а комунікація – способом донесення інформації, поширення інформаційних продуктів та отримання зворотної дії.

Розроблені Альянсом стандарти у сфері стратегічних комунікацій, а також суттєві наукові доробки в цьому напрямі країн-членів НАТО [19; 20] дають змогу стверджувати, що діяльність зі стратегічних комунікацій охоплює такі основні напрями: зв'язки із громадськістю, публічна дипломатія та військові заходи на підтримку публічної дипломатії, внутрішня комунікація, зв'язки зі ЗМІ, інформаційні операції, психологічні операції, інформування про ситуацію та документування подій, розвідувальне забезпечення проведення інформаційних заходів, дії в кібернетичному просторі (включаючи соціальні мережі), інформаційні заходи міжнародного військового співробітництва, залучення ключового лідера до проведення інформаційних заходів, цивільно-військове співробітництво, показ дій військ, введення в оману, безпека операцій, фізичний вплив, протиборство в електромагнітному просторі.

З огляду на різноманітність складових елементів стратегічних комунікацій їх необхідно систематизувати, класифікувати та згрупувати за властивими їм ознаками, зв'язками та взаємодією. За визначенням В.М. Садовського, система – це складна єдність, сформульована багатьма, як правило, різноманітними чинниками, що мають загальний план чи слугують досягненню загальної мети [8, с. 97]. Тобто система – це зібрання чи з'єднання об'єктів, що об'єднані регулярною взаємодією чи взаємозамінністю, як «зібрання чи з'єднання» об'єктів має мати місце певне відношення, що називається «регулярною взаємодією чи взаємозамінністю» [11, с. 102]. Таке відношення володіє певними властивостями, що вирізняють його з-поміж інших відношень. Ще однією відмінною рисою, що характеризує систему як впорядковану діючу цілісність, тотальність, є те, що саме впорядкована цілісність уточнює, збагачує фіксовані властивості додатковими ознаками, але структура залишається тією ж. Важливе значення в контексті нашого дослідження має визначення системи В.І. Вернадським, який характеризує її як сукупність взаємодіючих різних функціональних одиниць (біологічних, людських, машинних, інформаційних, природних), що пов'язана з середовищем і слугує досягненню певної загальної мети шляхом дії над матеріалами, енергією, біологічними явищами, керуючи ними [1, с. 184]. Отже, важливістю об'єднання компонентів стратегічних комунікацій у певну систему є те, що саме система має мету, а не окрема складова частина/чинник, тобто мета і план притаманні відношенням між складниками, а не самим складникам [11, с. 103]

Йдеться про різноманітні складові елементи стратегічних комунікацій, що мають різну специфіку, спосіб та технології використання і застосовуються у різноманітних сферах публічного управління, але мають спільний план і слугують єдиній меті – захисту національних інтересів і забезпеченню національної безпеки шляхом цілеспрямованого впливу на внутрішні і зовнішні цільові аудиторії.

З огляду на вищенаведену характеристику компонентів стратегічних комунікацій спробуємо їх класифікувати та об'єднати у чотири блоки: інтеракціоністський, інформаційно-психологічний, технічний та військовий блоки (рис. 1). Інтеракціоністський блок містить ті компоненти стратегічних комунікацій, що передбачають «інтеракцію», тобто соціальну взаємодію. Це процес інтеракції індивідів у групі та суспільстві за допомогою різних засобів (символів, мови). Інформаційно-психологічний блок передбачає окремі акції і заходи, що спрямовуються на сприйняття індивідуумів і груп, зміну їх розуміння та поведінки, тобто це окремі інформаційні кампанії, психологічні тиски. Технічний блок передбачає технічне забезпечення інформаційної безпеки, баз даних, стабільність і розвиток інформаційних технологій. Військовий блок найбільш чисельний за компонентами та передбачає використання можливостей інформаційно-комунікаційного середовища у військовій сфері, тобто інформаційні і комунікаційні заходи, які мають сприяти ефективності військових дій, а іноді і заміняти їх.

Розглянемо зміст кожного компонента стратегічних комунікацій, що представлені в низці наукових праць [3–7; 9; 15; 16], за визначеними блоками, які у сукупності становить систему стратегічних комунікацій.

Інтеракціоністський блок.

Публічна дипломатія / м'яка сила – зміст діяльності полягає в інформуванні міжнародної громадськості з метою створення позитивної думки про країну, а також підтримці контактів з іншими народами у різних сферах життєдіяльності. Передбачає здійснення впливу на сприйняття суспільством інших держав політики власної країни, формування громадської думки в іноземних державах, процес комунікації з іноземною публікою з метою її ознайомлення з національними ідеями, ідеалами, політикою і цінностями та, як наслідок, усунення непорозуміння у відносинах із цією країною; полягає у проведенні заходів, здатних сформувати у населення інших країн позитивне ставлення до країни, яка ці заходи фінансує; за допомогою публічної дипломатії не лише формується послання, яке необхідно донести



Рис. 1. Система стратегічних комунікацій

до іноземної аудиторії, але аналізується те, як це послання інтерпретовано в іншій країні, тобто разом з інструментами переконання використовуються інструменти діалогу.

Залучення ключового лідера полягає у систематичній та організаційній персональній взаємодії між суб'єктами публічного управління (керівниками державних установ та організацій, окремими уповноваженими особами) і ключовими впливовими фігурами з метою отримання очікуваного ефекту через їхній вплив на певну соціальну групу, сферу проведення спеціальної операції або конкретний інформаційний захід в інтересах суб'єктів публічного управління та їх об'єктів без застосування зброї.

Зв'язки зі ЗМІ – особливий вид діяльності, змістом якої є формування керованої системи інформаційних зв'язків через цілеспрямоване формування певної визначеної громадської думки засобами масової інформації; діяльність, спрямована на встановлення взаємовигідних відносин між державою (органами публічної влади) і ЗМІ, від якої залежить успіх її функціонування.

Зв'язки з громадськістю / PR – особливий вид діяльності, змістом якої є цілеспрямоване формування вигідної державі (органу влади) громадської думки у тій чи іншій цільовій аудиторії; система дій зі створення, підтримки та

трансформування іміджу як процесу управління каналами його поширення й сукупність цілеспрямованих контактів із суспільством у межах загальної іміджевої концепції; соціальна підтримка діяльності органів публічного управління та їх представників.

Зв'язки з органами влади (Урядом) / GR / лобізм – передбачає формування і підтримку відносин із представниками влади; особлива соціальна практика, що є цілеспрямованою і системною діяльністю суб'єктів стратегічних комунікацій (суспільних груп, бізнесу і громадських організацій) із вибудовування довгострокових, ефективних і взаємовигідних відносин з органами державної влади всіх рівнів із метою впливу на соціально-економічні і політичні процеси, що відбуваються в суспільстві, і прийняття бажаних для груп інтересів політичних і адміністративно-господарських рішень. Зв'язки з урядом (GR) є особливою (самостійною) соціальною практикою, що відрізняється від лобізму, зв'язків із громадськістю (Public Relations, PR) і корпоративних комунікацій (Public Affairs, PA).

Інформаційно-психологічний блок.

Інформаційні операції (спеціальні) – сплановане використання засобів, форм і методів поширення інформації для певного впливу на поведінку людини; застосування засобів, спрямованих на деморалізацію і дезорієнта-

цію супротивника. Також інформаційні операції розглядаються як комплекс заходів, які проводяться в інформаційному середовищі суб'єктів підприємницької діяльності з метою формування його позитивного іміджу, протидії негативному інформаційному впливу та дезорганізації недобросовісної чи протиправної поведінки.

Психологічні операції – комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на вплив душевного стану, сприйняття об'єкта впливу через невійськові методи; сплановані операції з передачі обраної інформації та ідентифікаторів аудиторії з метою впливу на її емоції, мотиви, процес мислення організацій, груп та індивідів; система цілеспрямованих заходів щодо формування визначеного психологічного стану людей, соціальних груп, народу, світового співтовариства.

Спеціальні операції – сукупність узгоджених і взаємопов'язаних метою, завданнями, місцем та часом спеціальних інформаційних дій суб'єктів публічного управління, які проводяться за єдиним замислом та планом самостійно або у взаємодії з іншими суб'єктами для виконання спеціальних завдань, спрямованих на створення умов для досягнення стратегічних, тактичних та оперативних цілей державної політики.

Технічний блок.

Кібернетична безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави в кібернетичному просторі, в якому можливим є безперешкодне створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації.

Протиборство в електромагнітному просторі – суперництво соціальних систем (країн, блоків країн) в інформаційній сфері з приводу впливу на ті або інші сфери соціальних відносин і встановлення контролю над джерелами стратегічних ресурсів, у результаті якого одна група учасників суперництва отримує переваги, необхідні їм для подальшого розвитку.

Військовий блок.

Цивільно-військове співробітництво – процес встановлення дружніх та конструктивних відносин між цивільним населенням і військовими, що включають систему заходів інформаційного, політичного, економічного та військового характеру, спрямованих на підвищення ефективності функціонування системи публічного управління та держави загалом.

Документування подій – постійне й систематичне збирання та обробка записаної інформації для зберігання, класифікації, пошуку, використання та передавання даних.

Документування управлінської інформації передбачає створення службових документів, змістом якої є управлінська інформація.

Безпека операцій полягає у вчиненні комплексу демаскувальних заходів із метою унеможливити витік інформації про підготовку, планування та інші деталі проведення спеціальних заходів.

Інформаційні війни – війни з використанням державного глобального інформаційного простору й інфраструктури для проведення стратегічних військових операцій і зміцнення впливу на власний інформаційний ресурс. Мета інформаційної війни – послабити моральні і матеріальні сили супротивника або конкурента та посилити власні. Вона передбачає заходи пропагандистського впливу на свідомість людини в ідеологічній та емоційній галузях. Головне завдання інформаційних воєн полягає в маніпулюванні масами.

Вищезазначені компоненти стратегічних комунікацій потребують детального вивчення та можуть бути предметом окремих досліджень у галузі науки публічного управління, адже кожен із них має свою функцію, специфіку використання та місце у системі публічного управління.

Висновки. Система стратегічних комунікацій у публічному управлінні формується суб'єктами публічного управління та являє собою узгоджену за цілями та стратегічними пріоритетами діяльність державних і недержавних інституцій у сфері стратегічних комунікацій на засадах інформації взаємодії. Вона складається з мети, ідей, завдань, функцій, принципів і методів та забезпечується переважно інформаційними засобами та методами в рамках інформаційно-комунікаційної діяльності та в інформаційному просторі. Також система стратегічних комунікацій має ознаки функціонуючого механізму правового регулювання в інформаційній сфері, у тому числі формування, реалізації, здійснення та контролю за реалізацією державних стратегій, програм та завдань.

Система стратегічних комунікацій виступає інформаційною та ціннісно-ідеологічною передумовою формування як інформаційної, так і загальнонаціональної самоідентичності, збереження національної, культурної та інформаційної самобутності української автохтонності, політичної, безпекової та інформаційної нації, вона формує для реалізації у практичній площині цілісний вимір інформаційної стратегії. Поліфункціональним інструментарієм реалізації стратегічних комунікацій є синтез на засадах міждисциплінарної методології прийомів та способів кожного компонента сис-

теми стратегічних комунікацій з урахуванням його специфіки, але відповідно до досягнення спільної мети.

Система стратегічних комунікацій представляє собою згруповані за чотирма компонентами сімнадцять складників стратегічних комунікацій:

- інтеракціоністський блок – публічна дипломатія, залучення ключового лідера, зв'язки зі ЗМІ, зв'язки органів публічної влади між собою, зв'язки з громадськістю, внутрішня комунікація;
- інформаційно-психологічний блок – інформаційні, психологічні, спеціальні операції;
- технічний блок – кібернетична безпека, протиборство в електромагнітному просторі;
- військовий блок – блок військового співробітництва, блок цивільно-військового співробітництва, документування подій, військові заходи на підтримку публічної дипломатії, безпека операцій, фізичний вплив, заходи активного впливу.

Перспективами подальших досліджень стануть вивчення кожного з компонентів у контексті розвитку системи публічного управління, розвитку національної безпеки та реалізації національних інтересів тощо. Також подальшого дослідження потребує процес запровадження/інституціоналізації системи стратегічних комунікацій у публічному управлінні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вернадский В.И. О научном мировоззрении. Труды по философии естествознания. М. : Наука, 2000. 319 с.
2. Дорожня карта Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО. URL: https://mfa.gov.ua/mediafiles/sites/nato/files/Roadmap_Ukr.pdf.
3. Дубов Д. Стратегічні комунікації: проблеми концептуалізації та практичної реалізації. *Strategic Priorities*. 2016. № 4 (41) С. 9–23.
4. Запорожець О.Ю. Публічна дипломатія: європейський досвід і Україна. Актуальні проблеми міжнародних відносин: збірник наукових праць. Випуск 59. Ч. І. К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка Інститут міжнародних відносин. С. 179–188.
5. Коваль Н.В. Government relations як чинник ефективного ведення бізнесу. *Економічна наука*. 2014. № 15. С. 85–90.
6. Ліпкан В.А. Стратегічні комунікації: словник / Т.В. Попова, В.А. Ліпкан / за заг. ред. В.А. Ліпкана. К.: ФОП О.С. Ліпкан, 2016. 416 с.
7. Петров В.В. Щодо становлення системи стратегічних комунікацій органів державної влади у контексті розвитку відносин з НАТО. *Стратегічні пріоритети. Політика*. 2016. № 4 (41). С. 24–29.
8. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. М.: Наука, 1974. 280 с.
9. Соловйов С. Основні характеристики стратегічних комунікацій. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2016. № 1. С. 165–170.
10. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ: [учеб. пособие]. К.: МАУП, 2003. 368 с.
11. Уёмов А.И. Системный подход и общая теория систем. М.: Мысль, 1978. 272 с.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>.
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.
14. Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік: Указ Президента України від 28.03.2018 р. № 89/2018. URL: https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/58/62/bd6cdbcf9328901d1d1d8163ae5348c6_1522256231.pdf.
15. Фролова А. Побудова системи державних стратегічних комунікацій України. URL: http://mip.gov.ua/files/documents/Stratcom_Report_2016_UKR_updated.pdf.
16. Шкляр М.Г. Стратегічні комунікації у системі державного управління України: дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2018. 227 с.
17. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. URL: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS.pdf>.
18. NATO Strategic Communications Centre of Excellence Riga, Latvia. URL: <http://www.stratcomcoe.org/>.
19. NATO Strategic Communications Policy. URL: <http://info.publicintelligence.net/NATO-STRATCOM-Policy.pdf>.
20. Strategic Communications and National Strategy: A Chatham House Report / Paul Cornish, Julian Lindley-French and Claire Yorke. London, 2011. 42 p. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/24-1436781085.pdf>.

СЕКЦІЯ 2

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARYISM

Показано умови наявності інституту парламентаризму в політичній системі суспільства. Охарактеризовано загальні функції парламенту. Розкрито особливості функціонування парламентів різних держав. Визначено останні тенденції розвитку світового парламентаризму.

Ключові слова: парламент, парламентаризм, представницькі органи влади, компетенції парламенту, функції парламенту, міжнародний досвід парламентаризму, тенденції розвитку парламентаризму.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, представительные органы власти, компетенции парламента, функции парламента, международный опыт парламентаризма, тенденции развития парламентаризма.

The conditions of the existence of the institution of parliamentaryism in the political system of society are shown. The general functions of parliament are described. The peculiarities of functioning of parliaments of different states are revealed. The last tendencies of development of world parliamentaryism are determined.

Key words: parliament, parliamentaryism, representative bodies of power, competences of parliament, parliamentary functions, international experience of parliamentaryism, tendencies of parliamentaryism development.

УДК 354:328.3:321.01

Боднар П.О.

аспірант кафедри суспільного розвитку й суспільно-владних відносин
Національна академія державного управління при Президентові України

Показаны условия наличия института парламентаризма в политической системе общества. Охарактеризованы общие функции парламента. Раскрыты особенности функционирования парламентов разных стран. Определены последние тенденции развития мирового парламентаризма.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Парламентаризм, який займає особливе місце в демократичній правовій державі й базується на принципі поділу влади, є однією з визнаних цінностей у сучасній системі публічної влади на нинішньому етапі.

У кожній конкретній країні парламентаризм демонструє специфіку соціально-історичного розвитку суспільства, практику національно-державного будівництва, досвід правової та політичної культури. Він являє собою систему організації й функціонування влади, як на державному, так і на регіональному рівнях.

Необхідність якісних змін інституційної організації Верховної Ради та парламентаризму в Україні вимагає впровадження кращих світових стандартів його функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Початок дослідження проблематики парламентаризму пов'язаний із дослідженням і теоретичним обґрунтуванням класичних доктрин парламентаризму в працях В. Беджгота, Р. Гнейста, А. Дайсі, А. Есмана, Дж. Ст. Мілля й ін. Серед вітчизняних учених, які зробили найбільш помітний внесок у розроблення проблеми парламентаризму, варто відзначити В. Авер'янова, О. Бандурку, В. Гошовську, В. Журавського, А. Зайця, В. Опришка, В. Паламарчук, В. Погорілка, І. Словську, І. Сурай, В. Тація, М. Теплюка, Ю. Тодику, В. Шаповала, Ю. Шемшученка й інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний науковий доробок, характеристика міжнародного досвіду розвитку парламентаризму на сучасному етапі потребує додаткової уваги.

Мета статті. З огляду на викладене, метою статті є визначення останніх тенденцій розвитку світового парламентаризму.

Виклад основного матеріалу. Сучасний соціум стрімко змінюється. Зміни людської спільноти відбуваються в усіх сферах діяльності (економічній, політичній, культурній, соціальній). Ідеологічні конструкції, які діяли раніше, руйнуються чи перетворюються. У таких умовах відбувається трансформація й у сфері парламентської діяльності, а головне – парламенту – законодавчого органу, що сьогодні є чи не обов'язковим атрибутом держави, беручи до уваги те, що більшість демократій у світі прийняли певну форму парламентських інститутів.

Як показала історична практика, саме парламентська модель побудови владних відносин дозволяє найбільш точно виявляти широкий спектр інтересів різних соціальних спільнот і виробляти державні рішення, які тією чи іншою мірою відповідають інтересам більшості населення країни.

Інститут парламентаризму, як прийнято вважати, почав свій якісний розвиток в Англії. У XIII ст. члени англійського парламенту досягли

перших обмежень абсолютної влади монарха. У XIX – на початку XX ст. у багатьох державах Європи й Латинської Америки почали функціонувати представницькі органи влади.

Маркером наявності інституту парламентаризму в політичній системі того чи іншого суспільства можна вважати наявність у парламенту статусу й повноважень вищого представницького й законодавчого органу. Класичним взірцем парламентської системи є Великобританія.

Верховенство англійського парламенту в системі поділу влади передбачає таке:

- верховенство законодавства;
- право затверджувати державний бюджет і встановлювати податки;
- колективну відповідальність уряду перед парламентом;
- право затверджувати суддів;
- відсутність іншої подібної конкуруючої влади.

Для формування парламентаризму необхідний також розподіл влади з чітко вираженими повноваженнями парламенту, участь парламенту у формуванні органів інших гілок влади, особливий статус депутата з вільним мандатом і відповідальністю перед законом, багатопартійність.

Сучасний німецький дослідник Г. Оберройтер виділяє три умови існування парламентаризму.

1. Рівність шансів політичних партій, що ґрунтується на гарантії плюралізму, на праві мати іншу думку та вільному депутатському мандаті.

2. Обмеження реалізації позицій носіїв влади нормами права поряд із класичною ангlosаксонською ідеєю надання довіри на управління – «trust». Отже, урядування – це отримання довіри на управління країною шляхом виборів, що має використовуватися лише на благо всіх громадян.

3. Третьою умовою парламентаризму є реалізація двох названих вище принципів – рівності шансів, тобто свободи опозиції, і наявності довіри («trust») до поведінки політиків і парламентарів.

На думку вченого, сучасні парламенти є інституціями представницької демократії, що виникають у рамках виборів [5].

Парламенти в різних країнах і різних політичних системах працюють по-різному, проте при цьому вони виконують цілу низку загальних функцій. Американський учений Е. Хейвуд виділяє такі загальні для всіх видів функції:

- легітимація режиму;
- представництво;
- законодавство;
- спостереження та контроль [8].

У цьому разі варто відзначити, що головним завданням інституту парламентаризму в усіх країнах світу є насамперед підтримка взаємозв'язку суспільства із системою державного управління.

Таким чином, по-перше, парламент – це вищий загальнонаціональний державний орган народного представництва, який забезпечує інституціоналізацію панівних у суспільстві інтересів, політичних орієнтацій і настроїв. Водночас парламент є інститутом громадянського суспільства, поєднуючи суверенітет народу з державною владою. Народне представництво надає системі публічного управління демократичний характер, а самому парламенту – широку соціальну доступність і відкритість.

По-друге, парламент як представницький орган є найважливішим інститутом у системі розподілу влади. Він має реальні можливості впливати на кожен елемент тріади будь-якого рівня державної влади. Тому парламент – це єдине місце публічного захисту інтересів різних класів, соціальних верств і груп суспільства. На думку Й. Шумпетера, найважливішим повноваженням парламенту є його здатність формувати уряд [7].

По-третє, парламент виконує законодавчу функцію. Саме він створює первинний шар правової держави, нормативно-правового забезпечення життєдіяльності людини та суспільства в цілому, зводить верховенство права в апіорну цінність.

По-четверте, парламент має певні повноваження контролю за діями уряду й інших вищих органів державної влади. Певною мірою він здатний корегувати їх курс. Від рівня парламентського контролю – найважливішої форми соціального контролю – залежать ступінь демократизму й правовий характер держави.

Крім того, парламент – найважливіший елемент системи формування, правового забезпечення та реалізації зовнішньої політики держави. Згідно із цим активна зовнішньополітична діяльність членів парламенту – неодмінна умова ефективного й авторитетного парламентаризму.

Парламенти різняться між собою за цілою низкою ознак. Так, наприклад, широко варіюється кількість членів парламенту. У Китаї вищим органом державної влади відповідно до Конституції держави є Усеитайські збори народних представників, обрані терміном на п'ять років, чисельністю близько 3 тис. осіб. Натомість у законодавчих зборах республіки Науру з чисельністю населення 10 тис. осіб трудяться 18 депутатів, які вибираються шляхом усенародного голосування на три роки [4].

Парламент визначається представницьким органом, оскільки в ньому регіони країни й усе населення мають представників – депутатів, які вибираються або за одномандатним округом (голосування за політичні партії), або в багатомандатних (мажоритарних) округах, у кожному з яких населення вибирає свого кандидата. Водночас учасники законодавчих зборів можуть бути не тільки вибрані, але й призначені чи навіть можуть успадкувати місце (наприклад, Парламент Об'єднаного Королівства Великобританії та Північної Ірландії).

Традиційно демократичні парламентські європейські країни (Великобританія, Бельгія, Норвегія, Швеція) зберегли офіційно статуси конституційних монархій при повному визначенні парламентом політичного курсу країни. Це показує, що для становлення парламентаризму зовсім не обов'язкові республіканські форми правління.

Структура законодавчих зборів також у різних країнах різноманітна. На цю особливість впливає історичний фактор. У сучасному світі парламентські установи, як правило, складаються з однієї чи двох палат.

Співвідношення соціальних і політичних сил на історичній арені змінило склад парламентів у різних країнах і сприяло пошуку оптимальної структури парламентської установи тієї чи іншої держави. Серед країн, у яких функціонують однопалатні парламенти, можна відзначити Болгарію, В'єтнам, Німеччину, Данію, Ізраїль, Китай, Люксембург, Норвегію, Португалію, Угорщину, Фінляндію, Швецію. Двопалатні парламенти діють в Австралії, Бразилії, Бельгії, Індії, США, Франції, Швейцарії.

Один із найстаріших парламентів Європи – норвезький Стортінг. У нинішній формі він існує із 17 травня 1814 р., коли була прийнята конституція країни, хоча його історія починається з X століття. У 2007 р. було прийняте рішення перетворити парламент із двопалатного на однопалатний [6].

Питання кількості палат парламенту зумовлює наявність безлічі протилежних поглядів і суджень. Так, Е. Хейвуд вважає, що однопалатні парламенти простіші й ефективніші за двопалатні, особливо якщо йдеться про реагування на потреби маленьких і порівняно солідарних суспільств. Однак, як відзначає дослідник, двопалатні парламенти є центральним принципом ліберального конституціоналізму й реалізують ідею контролю та протидії як усередині парламенту, так і між законодавчою й виконавчою владою [8].

Слід відзначити, що нині двопалатна система формування парламентів успішно функціонує й у федеративних, і в унітарних

державах. У федеративних верхня палата представляє суб'єктів федерації (США), а в унітарних вона часто формується в розрізі адміністративно-територіальних одиниць (Франція, Японія) [2].

Із позицій обсягу та характеру закріплених конституцією законодавчих компетенцій виділяють кілька видів вищих представницьких органів:

- парламенти з абсолютно необмеженою (абсолютно невизначеною) компетенцією. До таких належать парламенти, для яких юридично не визначений перелік повноважень, і вони мають право приймати закони про будь-які питання (Англія, Італія, Ірландія, Японія);

- парламенти з абсолютно обмеженою (абсолютно визначеною) компетенцією. Це тип парламентів, для яких конституції та закони встановлюють точний перелік повноважень, за якими вони можуть приймати рішення. Так, наприклад, у французькій Конституції 1958 р. «жорстко» обмежений перелік питань, які включені в компетенцію парламенту, але одночасно передбачається, що цей перелік парламентських повноважень може бути уточнений і доповнений органічним законом;

- парламенти з відносно обмеженою (відносно визначеною) компетенцією. У таких парламентах має місце змінна чи рухлива компетенція. Подібний тип характерний для федеративних і децентралізованих одиничних держав. Обмеження тут пов'язане з наявністю прав у суб'єктів федерацій чи інших територіальних утворень (Індія, Іспанія, Малайзія, США), тобто ці парламенти функціонують у тих країнах, де є спільна компетенція союзу та суб'єктів його складників [3].

На основі взаємин між верховною представницькою владою й урядом виділяються такі типи парламентів:

- домінуючі парламенти (у цій моделі парламенти відіграють провідну роль у політичному житті країни, формують і «жорстко» контролюють уряд (Італія));

- автономні парламенти (парламенти загалом контролюють законодавчий процес і самостійні у своїй діяльності, але не мають сильних важелів впливу на уряд (Швеція, США));

- обмежено автономні парламенти (для таких парламентів характерна конфронтація й постійний пошук компромісних рішень між урядом і опозицією (Англія));

- підлеглі парламенти (подібна форма парламенту виникає в країнах, коли виконавча влада переважає над парламентом, проте в такій ситуації парламент залишається важливою сполучною ланкою між центральною

владою й регіонами (парламенти Кенії й низки інших африканських країн));

– повністю підлеглі парламенти (ця модель властива виключно авторитаризму, де реальним центром прийняття найважливіших державних рішень є не парламенти, а партія й партійні комітети) [1].

Незалежно від представлених моделей, починаючи з ХХ ст., викликом на адресу парламентаризму стають структурні причини для посилення виконавчої влади, що посилюють уряд і адміністрацію. До останніх відносять зміну функцій держави, розвиток держави від ролі «нічного сторожа» до активного суб'єкта. Кількість завдань держави зросла, а у зв'язку із цим зростає значення адміністрації та рішень, що ухвалюються. Зауважимо, що згадана проблема більшою мірою характерна для ліберальних демократій [5].

Таким чином, до ключових тенденцій розвитку парламентаризму, на нашу думку, варто віднести такі: зміну ролі парламенту, самих парламентарів і розвиток міжпарламентського співробітництва.

У той час, коли парламентаризм покликаний мінімізувати потенційну загрозу узурпації влади з боку виконавчих органів, кризові явища зміцнюють авторитет виконавчої влади. У таких умовах процес ухвалення рішень відбувається у формі прямих розпоряджень, обмежуючи, зокрема, законодавчі функції парламенту [5].

Із метою недопущення втрати довіри виборців і реагуючи на суспільні вимоги, відбувся перехід парламенту з режиму нав'язування своєї ідеології й волі суспільству в реальний режим повсякденної роботи. Парламенти почали діяти реактивно, тобто з більшим чи меншим ентузіазмом відгукуючись на поточні потреби суспільства (чий повіреним у справах усе частіше виступає уряд) у законотворчості, охоче контролюючи виконавчу владу, виступаючи в ролі головного загальнонаціонального політичного клубу.

Також в умовах зростання політичної активності населення посилюється значення співпраці парламенту з громадянським суспільством.

Що стосується парламентарів, то відбувається їх переорієнтація на експертну роботу та спеціалізацію з окремих питань. У парламентах формуються комітети та постійні робочі групи, що координують і готують рішення для їх ухвалення. На підтримку їм приходять допоміжні служби (зразок – США), штаби фракцій і помічники депутатів [5].

Міжпарламентське співробітництво – найважливіший інститут представницької демократії, що сприяє вирішенню багатьох проблем сучасної держави й права. Міжпарламентська співпраця охоплює такі сфери, як боротьба з міжнародним тероризмом, наркотрафіком, організованою злочинністю, бідністю; роззброєння, енергетична, економічна й гуманітарна безпека, екологія та багато іншого.

Міжпарламентське співробітництво є елементом багатовекторного зовнішньополітичного розвитку, пов'язаного з діяльністю міжпарламентських інститутів у рамках особливих правил і процедур взаємодії, спрямованих на конструювання особливого соціально-політичного простору, у рамках якого відбувається таке:

- демократизація міждержавних відносин;
- зниження політичної невизначеності в міжнародних відносинах;
- мінімізація політичних, економічних, іміджевих та інших витрат міжнародного процесу;
- підвищення громадського контролю над зовнішньополітичними рішеннями;
- залучення парламенту взагалі й окремих його представників до розроблення зовнішньополітичного порядку денного;
- зростання значення міжпарламентської дипломатії, що має у своїй основі неформальний характер, як інструменту артикуляції національних інтересів сучасної держави.

Висновки. Парламентаризм, як і будь-яке інше суспільно-політичне явище, має свої особливості й розвивається залежно від конкретних історичних умов становлення інститутів державного управління. Для становлення й розвитку парламентаризму важлива не зовнішня форма державно-правових відносин, а усталені традиції громадянського суспільства.

Водночас концепція парламентаризму пов'язується не з формальною наявністю в країні парламенту, а з його позитивною діяльністю. Функціонування парламентаризму як реального політико-правового інституту забезпечує реалізацію інтересів усіх соціальних верств і груп.

У сучасних умовах розвитку суспільства відбувається зміна ролі парламенту й парламентарів, а також посилюється значення міжпарламентського співробітництва. Зазначені тенденції мають братися до уваги в процесі здійснення парламентських реформ в Україні, що, власне, і є предметом подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дармограй Н. Державно-владна культура управління трансформаційного періоду. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/philo/05dnmutp.pdf>.
2. Горшеньова М., Закоморна К., Ріяка В. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник; за заг. ред. В. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
3. Макарин А., Стребков А. Теория и история политических институтов. С.-Пб., 2008. С. 206.
4. Мельников А. Мировой опыт развития парламентаризма: компаративистский анализ. Евразийский юридический журнал, 2015. № 8(87). С. 319–322.
5. Оберройтер Г. Парламентаризм: міжнародний досвід. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/Parliamentary_readings.pdf.
6. Румянцева А. Развитие парламентаризма в Европе. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2132/B5.pdf>.
7. Шумпетер Й. Капитализм, Социализм и Демократия / предисл. и общ. ред. В. Автономова; пер. с англ. М.: Экономика, 1995. С. 360.
8. Heywood A. Politics. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2013.

ВПЛИВ ТЕХНОЛОГІЧНИХ УКЛАДІВ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ

THE INFLUENCE OF TECHNOLOGICAL PROVISIONS ON THE FUNCTIONING OF MECHANISM OF STATE MANAGEMENT BY NATURAL ECONOMIC POTENTIAL OF REGIONS

У статті розглянуто особливості впливу еволюції технологічних укладів на функціонування механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів. Проаналізовано структуру технологічних укладів і визначено галузі, які виробляють товари цього технологічного укладу. Розглянуто переваги та можливості використання космічних зображень для розв'язання проблем лісового господарства.

Ключові слова: регіон, природно-економічний потенціал, технологічний уклад, державне управління, лісове господарство, розвиток.

В статье рассмотрены особенности влияния эволюции технологических укладов на функционирование механизма государственного управления природно-экономическим потенциалом регионов. Проанализирована структура технологических укладов и определены отрасли, которые

производят товары этого технологического уклада. Рассмотрены преимущества и возможности использования космических изображений для решения проблем лесного хозяйства.

Ключевые слова: регион, природно-экономический потенциал, технологический уклад, государственное управление, лесное хозяйство, развитие.

In the article the peculiarities of the role of technological evolution on the functioning of the mechanism of state management by the natural and economic potential of the regions are considered. The structure of technological methods and the industries that produce products of this technological structure are defined. The advantages and possibilities of using space images for solving forestry problems are considered.

Key words: region, natural-economic potential, technological way, state administration, forestry, development.

УДК 338.26(477):352

Горбик В.М.

к. наук з держ. упр.,
генеральний директор
ДП «Спеціалізоване лісгосподарське
підприємство
«Київоблагроліс»

Постановка проблеми у загальному вигляді. Теперішня відтворювальна структура промисловості України, яка оцінена за технологічними укладами, не відповідає вимогам часу. Передові країни вже мають передумови для експлуатації виробництв шостого укладу, де ключовим фактором є біотехнології. В Україні частка таких виробництв мізерна. Проте саме випереджаюче опанування технологій майбутнього шостого техніко-економічного укладу може дати Україні шанс наздогнати розвинені країни у XXI столітті. Сьогодні фактичним пріоритетом, як свідчить аналіз, користуються третій і четвертий уклади. Це віддзеркалює просте відтворення стану технологічної бази, яка сформувалася у минулому. Ясно, що такий механізм державного управління не спроможний забезпечувати довгострокове економічне зростання країни та природно-економічний розвиток регіону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за напрямом досліджень свідчить, що значна увага приділялася структурній перебудові світової економіки, що будувалася на основі нових знань і технологій; у технологічній структурі спостерігається регрес, звужується потенціал зростання сучасного й нового технологічних укладів. При цьому держава продовжує пасивну політику, не використовуючи загальноприйняті у світі інструменти стимулю-

вання науково-технічного прогресу й не змінюючи функціонування механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів.

У процесі дослідження оцінені роботи багатьох науковців, зокрема таких, як А.В. Бурдун [4], І.А. Касабова [5], А.О. Караменко [6], Д.С. Львов, Н.А. Малиш [7], О.А. Мельниченко [7], М.К. Орлатов [9], Ю.Б. Ковбасюк, В.М. Вакуленко та багато інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми полягає в нагальній потребі розбудови національної інноваційної системи в Україні; проблеми стимулювання інвестицій у технологічні зміни повинні набути пріоритетного статусу в діяльності законодавчої та виконавчої гілок влади.

У цьому контексті постало на часі питання створення в Україні державної управлінської структури, яка перебрала б на себе роботу з оцінки, планування та підтримки стратегічних технологічних змін у регіонах відповідно до загальнонаціональних інтересів. Головною метою має стати державне сприяння діяльності щодо технологічного розвитку країни шляхом збереження нормативної та ресурсної бази, яка б зумовила ефективні технологічні зміни в Україні в якості підмурка довгострокового природно-економічного розвитку всіх регіонів України.

Мета статті полягає у визначенні місця України в глобальному технологічному контексті, можливостей використання теорії технологічних укладів для досягнення Україною високого рівня технологічного розвитку, заходів державного управління, які необхідно вжити для активізації інноваційного розвитку регіонів, вивчення переваг і можливостей використання космічних зображень для розв'язання проблем у лісовому господарстві.

Виклад основного матеріалу. У процесі дослідження виходимо з положення, що нині виявлено безліч факторів, які впливають на природно-економічний розвиток у міжнародному масштабі, у масштабі окремої країни та регіону. Ці фактори не тільки формують певні складові частини природно-економічного потенціалу регіону, а й сприяють глобальним природно-економічним змінам, переосмисленню низки позицій і положень механізму державного управління.

Одним із головних чинників є технологічний уклад, який являє собою замкнутий цикл відтворення, що починається з видобутку природних ресурсів регіону, професійної підготовки працівників і завершується невиробничим споживанням [6, с. 40]. Саме технологічні уклади забезпечують спадкоємну зміну низки природно-економічних явищ.

У рамках конкретного технологічного укладу визначаються галузі-лідери, пріоритетні напрямки розвитку виробництва, полюси росту в регіонах, що змушують переглянути механізм державного управління й особливості застосування окремих державних інструментів. Відповідно, під час зміни технологічного укладу змінюються погляди населення регіону на вироблену продукцію, на їх переваги, погляди стають більш жорсткими, виникають нові запити й потреби до кінцевого продукту й послуг, вивчати які й розробляти належний набір дій і контроль із їх задоволення покликані механізми державного управління.

У цьому плані можна сказати, що кожному технологічному укладу відповідає той чи інший механізм державного управління. З іншого боку, спостерігається й зворотний зв'язок, що виявляється в тому, що споживчий попит, задоволення якого є основоположною метою цілої низки дій державного управління, породжує пропозицію, яка визначається товарною, договірною й іншими політиками держави, а отже, зумовлює розвиток тих чи інших галузей, які формують технологічний уклад.

Починаючи з промислової революції в Англії, у світовому техніко-економічному розвитку можна виокремити періоди домінування п'яти технологічних устроїв, які послідовно зміню-

вали один одного. Ключовим фактором першого технологічного укладу, з формуванням якого почалася епоха сучасного економічного зростання, стала механізація текстильної промисловості. Його головним чинником були ткацькі машини, а ядром – водяний двигун, виплавка чавуну, обробка заліза. Економічний підйом у період зростання першого технологічного укладу стимулював розвиток транспортної інфраструктури, поліпшення сухопутних доріг, створення мережі водних каналів, розвиток торгового флоту [6, с. 42].

Водночас у цьому укладі створюються нововведення й формується другий технологічний уклад, ядром якого стали парові двигуни та машинобудування, що забезпечило створення паротягів, пароплавів, а отже, спорудження залізниць, суднобудування, розвиток вугільної та металургійної промисловості. У межах другого технологічного укладу виникає ядро третього укладу, головною особливістю якого було широке використання електродвигунів і розвиток електротехніки та хімічної промисловості. Серед найважливіших передумов становлення четвертого технологічного укладу став розвиток хімічної промисловості, авіаційної промисловості, автодорожньої транспортної інфраструктури, мереж телефонного та радіозв'язку, освоєння технологій видобутку та переробки нафти й газу, розширення виробництва в кольоровій металургії.

Основним ядром п'ятого технологічного укладу є мікроелектронні компоненти, що визначили розвиток таких галузей, як електроніка, програмне забезпечення, телекомунікації, біотехнології, оптико-волоконне виробництво, обчислювальна техніка.

За п'ятим технологічним устроєм має утвердитися шостий технологічний уклад, фундаментальними основами якого стануть нанотехнології, нетрадиційна енергетика, генна інженерія, наноелектроніка, інформаційні технології, через які реалізується потенціал нового технологічного способу виробництва.

Підбиваючи підсумок, можна зазначити, що підтримка й стимулювання високотехнологічних галузей п'ятого-шостого технологічних укладів має стати пріоритетом державної політики інноваційного розвитку економіки України та її регіонів, яка повинна інтегрувати весь набір інструментів державного управління в цілісну стратегію стимулювання й розвитку відповідних наукоємних виробництв, таких, як аерокосмічна промисловість, енергетичне машинобудування, нанотехнології, які є конкурентоздатними на світовому ринку.

Питання науково-методичних принципів і технологій космічного зондування широко

вивчаються в галузі лісового господарства, через включення лісових ресурсів до природно-економічного розвитку регіонів України. Нещодавно в Черкаському лісгоспі було впроваджено спеціальну сучасну програму, яка має на меті вдосконалення, підвищення ефективності та сприяння мобільності й точності у визначенні лісогосподарських заходів. Розробником цієї програми було використано всі вихідні дані по підприємству (електронні матеріали лісовпорядкування, картографічні й таксаційні матеріали). Крім того, в основу було покладено й дані найновіших космічних зйомок.

Постійно зростаючі вимоги до інформації викликають необхідність удосконалення методів і технологій збору даних у лісовому господарстві, охороні природи та ландшафтознавстві. Стрімкий розвиток сучасних засобів дистанційного зонування землі значно розширив свої можливості отримання різнобічної інформації про лісові об'єкти. Використання сучасних передових технологій і космічних зображень істотно покращить ефективність і точність робіт зі збору інформації про стан лісових ландшафтів і об'єктів.

Передові технології дозволять ефективно вирішувати завдання, пов'язані з отриманням якісно нової інформації, що необхідна для державного управління лісами та виконання зобов'язань в галузі лісового господарства й охорони природи. Поеднання нової інформації з традиційними лісовпорядковими даними дозволяє значно розширити спектр користувачів лісогосподарської інформації, а також дає можливість істотно поліпшити рівень їх інформаційного забезпечення з урахуванням сучасних вимог щодо сталого управління лісами [1, с. 26].

Зростаюча стурбованість світового співтовариства вирубок лісів, втратами лісових запасів вуглецю, а також роллю лісів у зміні клімату призвела до того, що питання моніторингу стану лісів стало надзвичайно актуальною задачею. Необхідність здійснення регулярного моніторингу стану лісів зумовлена їх безперервною динамікою внаслідок впливу природних і антропогенних чинників (пожежі, вирубки, техногенні забруднення), прояв яких істотно варіюється залежно від регіону.

Для ефективного управління лісовими ресурсами необхідно володіти інформацією не тільки про поточні зміни в лісах, але й оцінювати їх динаміку в історичній ретроспективі. Відомості супутникових спостережень, зокрема зображення високого просторового розрізнення із супутників серії Landsat є ефективним інструментом моніторингу вирубки лісів. Накопичені довгострокові архіви даних

відкритого доступу дають можливість одержання ретроспективних вирубок для всієї території України. Оцінка стану лісів є необхідною складовою частиною їх моніторингу. Сучасний етап розвитку методології моніторингу лісів для формування стратегії раціонального лісочористування й захисту навколишнього середовища передбачає обов'язкове використання методів дистанційного зондування Землі [2, с. 17].

Основою для організації ведення лісового господарства, його моніторингу служать такі матеріали: спеціалізовані тематичні карти різних масштабів і змісту (планшети, плани лісонасаджень, карти лісових підприємств тощо), таксаційні, лісореєстраційні й інші карти. У світовій практиці моніторингу лісів із метою об'єктивного отримання інформації про їхній стан, а також динаміку змін і ефективний прогноз розвитку застосовують системний підхід, головною складовою частиною якого є аерокосмічні спостереження.

Особлива цінність таких спостережень пов'язана із застосуванням багато- та гіперспектральних аерокосмічних знімальних систем. Власне, за допомогою таких систем можна отримати дані про вікові характеристики, типи порід, захворюваність, екологічні порушення тощо. Така інформація може з'явитися завдяки відтворенню зображень у вузьких спектральних зонах. Сучасний стан розвитку методів дистанційного зондування забезпечує можливість оцінювання характеристик стану лісового покриву й створення системи регіонального моніторингу лісів на основі комбінованого використання відомостей різного просторового розрізнення. Проте й досі оцінювання лісових ресурсів на основі системи статистичних показників – єдиний спосіб підготовки й прийняття управлінських рішень у сфері лісового господарства й охорони лісу. Недосконалість архаїчних методів збирання й аналізування інформації, що використовуються в управлінні природокористуванням і під час контролю навколишнього середовища, найчіткіше проявилася в процесі переходу до територіального принципу управління природними ресурсами й природоохоронною діяльністю. Тому досі відсутня реальна можливість моніторингу й регулювання природокористування на різних територіальних рівнях.

Недостатньо ефективно функціонує система контролю природних ресурсів, оцінювання впливу на навколишнє середовище, виявлення прямих і непрямих залежностей між різними чинниками впливу на довкілля. Не узгоджені процедури, формати й порядок міжвідомчого та внутрішньовідомчого обміну

інформацією. Треба визнати, що в цілому облік лісових ресурсів не відповідає сучасним вимогам до актуальності, оперативності та достовірності інформації про їх стан. Для вирішення цієї проблеми в найближчій перспективі необхідно розробити докладні методичні вказівки щодо укладання середньомасштабних і оглядових карт лісового моніторингу із застосуванням технологій дистанційного зондування та геоінформаційних систем [3, с. 57]. До цих указівок слід включити зразки оформлення лісових карт різних регіонів і масштабів, алгоритми, програми й інструкції з підготовки нестандартних цифрових картографічних покриттів для системи охорони лісів. Це сприятиме підвищенню ефективності організації управління системою охорони лісів, удосконаленню моніторингових технологій, стандартизації й уніфікації змісту, способів укладання та редагування карт із метою забезпечення узгодженості карт різних масштабів і територій.

Застосування ідеології в механізмі державного управління природно-економічним потенціалом регіонів призводить до того, що головними індикаторами ефективності розвитку стають якість виконання управлінських рішень, екологічність виробництва й наявність механізму соціальної відповідальності. Ці фактори зумовлюють активну участь держави в управлінні збалансованим розвитком регіонів [7, с. 23].

У поточний період вступив у силу шостий технологічний уклад. Країни, що розвивають перспективні технології, можливо, у найближчі десятиліття матимуть великий вплив на суспільство. Тут виділяють низку медичних технологій, які за певного рівня їх розвитку дозволять істотно поліпшити стан здоров'я людства. У світлі цього необхідне посилення інтеграційних процесів, підвищена увага до стану навколишнього середовища, пропаганда здорового способу життя, зміна структури споживання. Усе це дозволить якісно використовувати нові інструменти державного управління.

Можна зробити висновок про те, що нині розвиток процесів суспільного виробництва й споживання здійснюється у двох головних напрямках: конкретне застосування окремих технологій у певних галузях і загальний напрям розвитку, зумовлений глобалізаційними процесами. Що стосується перспектив розвитку спеціальних напрямків, то тут намічається інтеграція різноманітних технологій і вдосконалення державного підходу щодо задоволення інтересів усіх учасників процесу суспільного відтворення. Загальний напрям розвитку визначається все більш інтенсивним поширенням наявного механізму державного

управління серед держав, популяризацією екологічного виховання й торговою інтеграцією [8, с. 165].

Технології в сучасній ситуації стають одним із чинників, що забезпечують інтенсивність зростання природно-економічного потенціалу регіону, тому в процесі реалізації концепцій розвитку взаємодії й соціально-економічного розвитку регіону з погляду держави потрібно чинити кон'юнктурний регулюючий вплив на розвиток пріоритетних галузей і технологій. Такими, зокрема, є проекти формування бізнес-інкубаторів, технополісів і технопарків на території України.

Таким чином, можна простежити взаємозалежність між розвитком технологій, що становлять основу того чи іншого технологічного укладу, і здійснюваними державними заходами. Найбільшою мірою помітний прямий зв'язок «технологічний уклад – концепція регіонального розвитку». Зворотній зв'язок хоча й менш помітний, але все ж об'єктивно існує, оскільки саме державне управління задає вирішальний вектор розвитку промислової бази. Роль технологічних укладів і процесів відтворення та функціонування механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів полягає в тому, що, по-перше, їх зміна призводить до зміни застосовуваних інструментів державного управління; по-друге, провідне становище тих чи інших галузей впливає на пріоритетність певних сфер, сприяючи їх удосконаленню; по-третє, змінюються умови суспільного виробництва в рамках технологічного укладу [10, с. 116].

Слід зазначити, що механізм державного управління природно-економічним потенціалом регіонів у процесі еволюції продовжує впливати на відтворювальні процеси й на розвиток економіки в цілому, причому на зміну механізму державного управління впливали чинники різного порядку. Одним із таких факторів є зміна технологічних укладів. Усе це дозволяє говорити про адаптивність державного управління до сучасних умов і про можливість застосування універсальної методології на різних рівнях економіки.

Висновки. Виходячи з того, що ефективні інноваційні технологічні зміни є головним фактором довгострокового соціально-економічного розвитку регіону, усі розвинуті держави створили й мають так звану «національну інноваційну систему», що являє собою комплекс інституційних, правових і економічних заходів щодо стимулювання інноваційних технологічних змін у країні для забезпечення національних стратегічних переваг і ефек-

тивної міжнародної конкурентоспроможності як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках. Важливим елементом цієї системи є державне управління щодо прогресивних технологічних змін, яке включає створення системи стратегічного планування й оцінки розвитку технологій відповідно до національних інтересів із визначенням шляхів і засобів розвитку регіонів на новій ресурсній і технологічній основі.

Необхідно створити подібні державні інституції в Україні. Вони б розпочали цю діяльність і увійшли у світову мережу таких державних інституцій, яка швидко розвивається. Це надасть можливість «не винаходити велосипед» і скористатися міжнародним досвідом і напрацьованими методичними ресурсами в цій сфері державного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ареф'єва С.І., Барладін О.В., Скляр О.Ю. Розробка ГІС-сервера лісгосподарської галузі України. Уч. зап. Таврич. нац. ун-та ім. В.І. Вернадського. Сер. Географія. Т. 24. 2011. № 3. С. 24–32.
2. Барладін О.В., Миколенко Л.І. Використання даних дистанційного зондування Землі для створення електронних ресурсів. Сучас. досягн. геодез. науки та вир-ва. 2011. № 1. С. 162–167.
3. Барладін О.В., Ярощук П.Д. Створення геоінформаційних систем різного рівня з використанням космічних знімків просторової розрізненості. Геоінформатика. 2005. № 3. С. 31–37.
4. Бурдун А.В. Напрями державної політики, спрямованої на усунення нерівномірностей розвитку територій. Економіка та держава. 2008. № 10. С. 87–88.
5. Касабова І.А. Структурна політика в Україні: шляхи вдосконалення та напрями подальших зрушень. Актуальні проблеми економіки. 2008. № 3. С. 15–22.
6. Крамаренко А.О. Структурні зрушення у світовому господарстві в процесі еволюції технологічних укладів. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 4. С. 47–51.
7. Малиш Н.А. Структурні показники та економічна оцінка природно-ресурсного потенціалу України. Державне управління, теорія та практика. Київ, 2013. С. 21.
8. Мельниченко О.А. Вплив структурних зрушень в економічній сфері на рівень добробуту населення: державно-управлінський аспект. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Х.: Вид-во док. наук. держ. упр., 2011. № 2. С. 164–168.
9. Орлатов М.К., Ковбасюк Ю.Б., Вакуленко В.М. Регіональне управління: підручник. Київ: НАДУ, 2014. С. 512.
10. Гусєв В.О., Соколова О.М. Управління структурними зрушеннями та інноваційно-інвестиційними процесами в економіці України: навч. посіб.; за заг. ред. В.Г. Бодрова. К.: Вид-во НАДУ, 2011. С. 284.

«ГІБРИДНЕ» ПРОТИСТОЯННЯ ЯК СПОСІБ СТАБІЛІЗАЦІЙНОЇ ОПЕРАЦІЇ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН У ВРЕГУЛЮВАННІ ВІЙСЬКОВИХ КОНФЛІКТІВ

«HYBRID» CONFRONTATION AS A WAY OF STABILIZATION OPERATION: EUROPEAN EXPERIENCE IN RESOLVING OF MILITARY CONFLICTS

У статті досліджено державно-управлінський аспект досвіду європейських країн у врегулюванні військових конфліктів. Запропоновано авторську модель розгляду саме «гібридного» протистояння як стабілізаційної операції. Доведено, що держава сьогодні стоїть на порозі надскладного шляху заявленої реінтеграції тимчасово окупованих областей, подальший успіх якої прямо залежатиме від правильності її адекватності запровадження її моделі. Таких моделей у світі існує десятки, і, на жаль, Україна далеко не перша та не остання держава, яка зіткнулася з проблемою сепаратизму, що підтримується сусідньою державою. У кожній державі існує своя унікальна історія конфліктів, і знайти повністю однакові практично неможливо. Проаналізовано механізми й моделі, які запроваджено та реалізовано європейськими державами за участю міжнародного співтовариства, щодо нівелювання конфліктів і реінтегрування окупованих територій. Держави, що зіштовхнулися з проблемою сепаратизму, завжди були змушені шукати власні механізми врегулювання, виходячи зі специфіки конфліктів, геополітичного оточення, ресурсів, а також власного політичного й історичного досвіду, зокрема в більшості випадків самостійно універсалізувати рецептури врегулювання подібних конфліктів.

Ключові слова: національна безпека, гібридна війна, гібридне протистояння, гібридні загрози, сепаратизм, окупація, деокупація, реінтеграція, амністія.

В статье исследован государственно-управленческий аспект опыта европейских стран в урегулировании военных конфликтов. Предложена авторская модель рассмотрения именно «гибридного» противостояния как стабилизационной операции. Доказано, что государство сегодня стоит на пороге сверхсложного пути заявленной реинтеграции временно оккупированных областей, дальнейший успех которого будет направлен напрямую на правильность и адекватность введения ее модели. Таких моделей в мире существует десятки, и, к сожалению, Украина далеко не первое и не последнее государство, которое столкнулось с проблемой сепаратизма, поддерживаемого соседним государством. В каждом государстве существует своя уникальная история

конфликтов, и найти вполне одинаковые практически невозможно. Анализируются механизмы и модели, которые внедрены и реализованы европейскими государствами с участием международного сообщества, по выявлению конфликтов и реинтеграции оккупированных территорий. Государства, которые столкнулись с проблемой сепаратизма, всегда были вынуждены искать собственные механизмы урегулирования, исходя из специфики конфликтов, геополитического окружения, ресурсов, а также собственного политического и исторического опыта, в частности в большинстве случаев самостоятельно универсализировать рецептуры урегулирования подобных конфликтов.

Ключевые слова: национальная безопасность, гибридная война, гибридная противоборствование, гибридные угрозы, сепаратизм, оккупация, деокупация, реинтеграция, амнистия.

The article deals with the public administrative aspect of the experience of European countries in the settlement of military conflicts. It is proposed the author's model of considering the "hybrid" confrontation as a stabilization operation. It is proved that today the state is on the border of too complicated the path of the declared reintegration of the temporarily occupied regions, the further success of which will directly depend on the correctness and adequacy of the implementation of its model. There are dozens of such models in the world, and unfortunately Ukraine is far not the first and not the last state that has faced the problem of separatism supported by the neighboring state. In each state there is a unique history of conflicts and it is almost impossible to find exactly the same. The article analyzes the mechanisms and models that were introduced and implemented by the European states regarding the leveling of conflicts and the reintegration of the occupied territories. States that facing the problem of separatism have always been forced to seek their own settlement mechanisms that is based on the specifics of conflicts, geopolitical environments, resources, and their own political and historical experience, in particular, in most cases, to self-universalize the formulas for the settlement of such conflicts.

Key words: national security, hybrid warfare, hybrid confrontation, hybrid threats, separatism, occupation, de-occupation, reintegration, amnesty.

УДК 351.86

Житник О.М.

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою
Національна академія державного управління при Президентові України,
начальник відділу
Міністерство оборони України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Позбувшись де-юре «позаблокового статусу», Україна «де-факто» залишилася самостійним гравцем на «перехресті зіткнення цивілізацій», тому більшість зовнішньополітичних і внутрішньоекономічних проблем мусить вирішувати самостійно, незважаючи на амбітні цілі стратегічного характеру та підтримку міжнародної спільноти. Саме тому

наукове дослідження механізмів і моделей розв'язання «гібридних» конфліктів, безпосередньо пов'язано з практичними завданнями реалізації Закону України «Про національну безпеку України».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виходячи з міжнародного досвіду, необхідно винайти прийнятний «алгоритм» – «золоту середину», тобто загальні принципи, які най-

частіше та найефективніше могли б вплинути на успішне вирішення дезінтеграційних конфліктів. У цьому контексті для України був би цікавим досвід деяких європейських країн.

У наукових колах України тривають активні дискусії та обговорення щодо реалізації цих процесів. Цій темі присвячено численні вітчизняні наукові дослідження, з яких насамперед можна виділити найважливіші.

У комплексному дослідженні В.П. Горбуліна [1–2] порушена проблематика війни на Донбасі та анексії Криму. Дослідження здійснене з позицій національної безпеки України. Збройна агресія Росії розглядається як стрес-тест для глобальної й національної безпеки та каталізатор перезавантаження зовнішньої політики України. Аналізуються причини й наслідки тимчасової втрати контролю над окремими територіями України, обґрунтовується позиція держави та висвітлюються підходи ЄС і Росії до врегулювання ситуації на Донбасі в Мінському процесі, як основне визначено умови реінтеграції та пріоритети відновлення Донбасу, а також сценарії майбутнього України в глобалізованому світі.

Наукові дослідження М.М. Шевченка [3–4] щодо визначення сучасних тенденцій і розгляду базової моделі міждержавного протистояння, конфліктогенних чинників впливу на формування політики національної безпеки Української держави в умовах зростання рівня загроз територіальній цілісності. На підставі результатів SWOT-аналізу актуальних проблем забезпечення територіальної цілісності України, запропоновано авторський варіант тез стратегій «стабілізаційних заходів» щодо державного реагування на загрози територіальній цілісності держави, який передбачає відстоювання своїх позицій на міжнародних переговорах у різних форматах з урахуванням міжнародної підтримки та спроможностей України; відповідь на збройну агресію незаконних (терористичних, бандитських) воєнізованих формувань з урахуванням спроможностей Збройних сил України та можливостей миротворчих сил; відповідь на інформаційну агресію супротивника з урахуванням спроможностей України й міжнародної підтримки.

У книзі Є.В. Магда [5] досліджує історичний, енергетичний та інформаційно-психологічні аспекти гібридної війни й називає причини, через які Україна стала жертвою агресії з боку Росії. Не обмежуючись твердженням «у всьому винен Путін», автор аналізує причини послаблення України, зазначає головні прояви агресії й пропонує рецепт перемоги в протистоянні найбільшій державі світу.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість робіт, у яких розглядаються актуальні питання ефективності державного управління сектором безпеки та оборони України щодо протидії «гібридним» загрозам, необхідно констатувати, що сьогодні відсутні наукові праці, які б розглядали феномен «гібридного» протистояння (через призму європейського досвіду деокупації власних територій) як стабілізаційну операцію.

Мета статті – дослідити досвід європейських держав щодо деокупації/реінтеграції власної території та обґрунтувати модель стабілізаційної операції, основою якої й стане «гібридне» протистояння.

Виклад основного матеріалу. Реалії сьогодення показують, що Мінські домовленості й місія ОБСЄ виявилися способом часткової деескалації конфлікту на Сході України, але довели свою неспроможність як інструмент урегулювання. Через майже рік після підписання документа жоден із передбачених ним заходів не є повністю виконаним. Мінські домовленості не врахували найкращі практики врегулювання конфліктів і не пропонують дієвого алгоритму розв'язання конфлікту, а отже, мають бути переглянуті [6]. Штучність проблеми сепаратизму на Сході України та інспірованість конфлікту Росією зумовлюють безпрецедентність такого типу конфлікту у світовій практиці.

Загальновідомими міжнародними типовими місіями є:

1. Моніторингові місії – з мандатом на спостереження за перемир'ям, відведенням військ, демілітаризацією та ситуацією на лінії розмежування. Завжди відряджаються за згодою сторін конфлікту.

2. Традиційні місії – також відряджаються за згодою сторін, але з розширеним мандатом, а саме: поліцейські повноваження в буферній зоні та допомога в переговорах щодо мирної угоди.

3. Багатовимірні місії – так звані «операції другого покоління» (їхні мандати визначаються за згодою сторін і стосуються таких коренів конфлікту: економічна відбудова, інституційні трансформації (реформа поліції, армії, судової системи, проведення виборів).

4. Місії з примусу – «операції третього покоління», які не потребують згоди сторін конфлікту і спираються на статті 25, 42 і 43 Хартії ООН щодо застосування сили задля гарантування реалізації цілей операції [7].

Але, як показує досвід, неозброєні або легко озброєні місії з обмеженими мандатами практично не мають ефекту для підтримання миру.

Україна має прагнення повернути під власний контроль тимчасово окуповані території, проте не має жодної стратегії, а веде мову про віртуальну «реінтеграцію». Якою саме буде стратегія реінтеграції Донбасу, наразі прогнозувати важко [8].

На четвертому році військового протистояння в окремих районах Донецької та Луганської областей [9], одного з ключових викликів національній безпеці України, відповідно до статті 93 Конституції України, Президентом підписано відповідний Закон України [10].

Поглиблений аналіз зазначеного Закону України доводить, що розставлено основні акценти та сконцентровано увагу на: (1) визначенні (врегулюванні) правового режиму територій окремих районів Донецької та Луганської областей, на яких не діють органи влади України, як тимчасово окупованих територій; (2) на звільненні територій і відновленні конституційного ладу на них, з метою для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаного кордону (у перспективі [10]); (3) унесенні змін до Закону України «Про Збройні Сили України», відповідно, після реалізації якого органи військового управління, з'єднання, військові частини й підрозділи ЗСУ можуть залучатися до здійснення заходів, передбачених проектом Закону України, і набудуть право застосовувати й використовувати зброю та бойову техніку в мирний час [9].

З огляду на викладене, законодавчий акт обґрунтовує, що за масштабами, характером і тривалістю проведення антитерористична операція не відповідає завданням звільнення окупованих територій окремих районів Донецької та Луганської областей, створює нову правову основу для вирішення завдання з відсічі ворожій агресії на Донбасі.

У представленій редакції реалізація положень Закону України навряд чи дасть змогу підвищити ефективність реалізації заходів забезпечення національної безпеки й оборони на територіях Донецької та Луганської областей, навпаки, може стати тригером для його ескалації. Акценти розставлено тільки на військових складниках без жодного врахування, на думку автора, міжнародного досвіду, що має всі тенденції стосовно переходу до наступного витка насильства й перетворення регіону в майбутньому на штат північно-західного пакистанського регіону FATA, який протягом багатьох десятиріч де-юре належить Пакистану, а де-факто керується рухом Талібан [11]. Розв'язання «гібридних конфліктів» потребує тільки консолідації зусиль міжнародної спільноти, безумовної професійності української дипломатії та найважливішого чинника – від-

повідної роботи спецслужб. Принципова відсутність вищеперерахованого дає підстави зробити висновки про прогнозоване загострення конфлікту в майбутньому.

Міжнародний досвід урегулювання військових конфліктів потребує поглибленого вивчення та аналізу. З набуттям незалежності Україна брала участь у багатьох операціях з підтримки миру майже на всіх континентах, як правило, під егідою ООН, має відповідний досвід.

У глосарії Операцій ООН із підтримання миру [12] наводяться такі визначення кожного етапу:

1. Роззброєння включає збирання, документування, контролювання і знищення стрілецької зброї, боєприпасів, вибухових речовин і легкого та важкого озброєння, вилученого в комбатантів і часто в цивільного населення.

2. Демобілізація – це офіційне й контрольоване звільнення активних комбатантів зі збройних сил і угруповань, включаючи етап «відновлення», під час якого комбатантам надається короткострокова допомога.

3. Реінтеграція – це процес, у рамках якого колишні комбатанти отримують цивільний статус, знаходять роботу і джерела доходу. Цей процес політичного та соціально-економічного характеру не має обмежень за часом і відбувається головним чином у громадах на місцевому рівні.

Натомість багатомісрні місії або місії з примусу є значно ефективнішими для миротворчого процесу. Особливо це стосується роботи місій тоді, коли конфлікт ще триває. Інші вчені дійшли висновку, що обмежений мандат місії не тільки не сприяє миротворчому процесу, а й може навіть збільшити рівень агресії, наприклад, щодо цивільного населення [13–14].

Класична миротворча місія – це місія ООН або НАТО. Проте обидва варіанти не є реалістичними в українському випадку: втручання НАТО очевидно загострить протистояння Росії та Заходу до точки неповернення, а ООН прагне делегувати вирішення локальних конфліктів регіональним організаціям. Саме тому українська сторона говорить про необхідність відрядження миротворчої місії ЄС або розширення мандату місії ОБСЄ.

Гібридний конфлікт на Сході України не має прецедентів, а отже, регіональні організації, зацікавлені в підтриманні миру на європейському континенті, мають бути готові до здійснення кроків, які виходять за межі їхнього звичного інструментарію. Фактично як ЄС, так і ОБСЄ володіють спроможностями, необхідними для відрядження миротворчої місії, здатної сприяти імплементації Мінських домов-

леностей, але для їх застосування необхідні сміливість, політична воля і творчий підхід. Для України важливо домогтися відрядження міжнародної (західної) миротворчої місії на Схід і не допустити Російську Федерацію до самостійного формування миротворчих сил, як це було в Грузії та Молдові.

З усіх європейських інститутів та організацій у сфері безпеки тільки ОБСЄ розглядається як регіональна організація в тому розумінні, в якому про це йдеться в главі 8 Статуту ООН [15]. Але в більшості випадків захід використовує ОБСЄ тільки як особистий інструмент прикриття іноземних розвідок, у першій якості яких у гру вступають західноєвропейські країни-члени НАТО насамперед із власними інтересами й альтернативним баченням розвитку майбутньої безпекової ситуації. Однак сильною стороною ОБСЄ є медіація, а не миротворча діяльність: організація не змогла запобігти і стати посередником у грузинському випадку. Ексклюзивність її членства є як перевагою, так і недоліком: Росія менш схильна приймати місію як загрозу своїм інтересам, але й має більше важелів впливу на її роботу. Так, у 2009 році Москва заблокувала подовження мандату місії ОБСЄ в Південній Осетії.

Місії ЄС саме спрямовані на постконфліктну стабілізацію. Сьогодні ЄС не має досвіду відрядження місій із примусу до миру, він спеціалізується на цивільних місіях і кризовому менеджменті для забезпечення сталого розвитку. Нині на пострадянському просторі розгорнуто 4 місії ЄС: EUBAM на молдовсько-українському кордоні, EUJUST THEMIS та EUMM у Грузії та EUAM в Україні. Але ж ЄС також має досвід інших типів місій – цивільно-поліцейських місій і військових операцій – в інших регіонах, зокрема на Балканах, Близькому Сході й в Африці. Поліцейські місії були відряджені до Боснії та Герцеговини (EUPM Bosnia), Македонії (EUPOL Proxima), Палестини й Афганістану. Поліцейські місії – це цивільні місії, спрямовані на розбудову правоохоронних органів держави-реципієнта. Так, завдання місії EUPM Bosnia полягало у створенні ефективної поліції та допомозі в розслідуваннях. Місія EUPOL Proxima працювала, з-поміж іншого, над реформуванням Міністерства внутрішніх справ Македонії та створенням прикордонної поліції. Функції, яких Україна очікує від миротворчої місії ЄС, притаманні військовим місіям – таким, як місія EUFOR Althea в Боснії та Герцеговині, операція Concordia в Македонії. Це єдині військові місії, відряджені дотепер на європейському континенті. Метою обох операцій було створення безпечного середовища для імплементації мирної угоди.

Обидві місії переймали повноваження в місій НАТО й ООН.

Варто зазначити, що конфлікт на сході України має багато спільного з Громадянською війною в Іспанії в 1930-х роках. Крім воюючих між собою громадян однієї країни, активну участь у конфлікті брали різного роду «добровольці», «військові радники», «люди, що вирішують питання у військовій сфері», регулярна армія й озброєння країн, що зіштовхнулися в геополітичному протистоянні [16–18]. Завдяки значним зусиллям міжнародного співтовариства, зокрема урядів Німеччини та Франції, конфлікт удалося перевести в статус «замороженого», хоча й із безумовними ризиками його швидкої ескалації.

Досвід вирішення локальних конфліктів у Хорватії, Боснії та Герцеговині й Косово підтверджує, що для ефективного моніторингу виконання плану врегулювання місія повинна мати виконавчі повноваження та військовий компонент, тобто здатність погрожувати силою членам незаконних збройних формувань, які не бажають скласти зброю (наприклад, місія UNTAES у Хорватії, місія ECOMOG у Ліберії, місія UNFICYP у Республіці Кіпр, місія IFOR/SFOR у Боснії), а також доступ до всієї території та інфраструктурних об'єктів країни включно з військовими об'єктами. У всіх зазначених випадках цивільна моніторингова місія працювала паралельно й у тісній кооперації з військовою миротворчою.

Можна навести такі загальні приклади з міжнародного досвіду вирішення/деескалації військових конфліктів і механізми/інструменти щодо їх вирішення.

Вирішення проблеми Південного Тіролю шляхом максимального розширення прав місцевого самоврядування називають найбільш успішним прикладом вирішення конфлікту. Південно-Тірольський сепаратизм виник у 1919 році, після того як німецькомовна область, що майже 600 років була частиною Австрії, було приєднано до Італії. При цьому італійський уряд намагався проводити в регіоні політику примусової «італіанізації», що призвело до вибуху насильства й початку терористичних атак. Особливо гостро конфлікт розгорівся в період між 1956 і 1988 роками. Протягом цього часу сепаратисти Південного Тіролю провели більше ніж 360 терористичних атак, жертвами яких стали десятки людей, значні руйнування одержала інфраструктура. Остаточного питання Південного Тіролю врегульовано тільки в 1992 році. Італія надала німецькомовним жителям регіону право одержувати освіту німецькою мовою, вони стали ширше представлені в муніципальних органах

влади й змогли прямо звертатися в Міжнародний суд ООН у Гаазі. Сьогодні конфлікт повністю завершений.

Інструменти вирішення конфлікту:

1. Політико-правова автономія: (1) Південний Тіроль одержав статус конституційної автономії, власний парламент, Президента й Кабінет міністрів; (2) можливість приймати власні закони, які діють у рамках регіону; (3) область одержала гарантії збереження культурних і мовних розходжень окремих етнічних груп і право використання німецької мови.

2. Фінансова автономія: (1) місцевий уряд одержує 9/10 усіх зібраних доходів у провінції; (2) у видатковій частині регіон має також повну автономію; (3) центральний уряд не має право змінювати фінансову систему автономної провінції без згоди місцевої влади.

3. Гуманітарно-культурна автономія: (1) німецька мова рівноправна з італійською та визнана офіційною; (2) вона може повноправно застосовуватися в адміністративній, кримінально-правовій, судовій, правоохоронній і навіть законодавчій сферах; (3) склад уряду Південного Тіролю, місцевих органів самоврядування, а так само поліції повинен відповідати кількісній пропорції мовних груп.

Іспанія, будучи як й Україна, унітарною державою, змогла знайти політичне рішення – визначити особливий статус автономії для території Країни Басків. У Країні Басків, як і у випадку з Південним Тіролем, сепаратистські процеси розверталися на ґрунті етнокультурних розходжень. Однак протиріччя були збільшені неефективною державною політикою та економічними проблемами в країні. Перші згадування автономії Країни Басків датовані далеким 1425 роком. Пізніше баски на кілька століть утратили ці «особливі» права. І тільки в 1936 році під час громадянської війни в Іспанії автономію Країни Басків відновлено – створено власний уряд і парламент. Але вже в 1937 році після перемоги «франкістів» автономію краю знову ліквідовано. Після закінчення Другої світової війни в Країні Басків утворилася організація ЕТА («Країна Басків і воля»), що насильницьким (переважно терористичним) шляхом домагалася відділення регіону від Іспанії. Організація розгорнула терористичну й партизанську війну проти органів влади, в результаті якої загинуло близько тисячі чоловік. У 1973 році розпочалася одна з найбільш відомих акцій – убивство спадкоємця Франко на пості голови уряду Іспанії адмірала Луїса Карреро Бланко. Мирні переговори з ЕТА багаторазово зривалися. Рівень недовіри між представниками Іспанії й басками був україн високий, що ускладнювало відсутність раціо-

нальних переговорних сторін. У 1978 році уряд Іспанії прийняв нову Конституцію, що закріпила автономний статус області Країни Басків і надала право мати власний виборний парламент, поліцію, систему шкільної освіти та власну податкову систему.

Інструменти вирішення конфлікту:

1. Політичні поступки: (1) надано статус автономії з власним законодавчим органом; (2) широка амністія бойовиків; (3) населення інтегровано в політичні процеси Іспанії (одержало представництво в іспанському парламенті), а так само має своїх депутатів на загальноєвропейському рівні – у Європарламенті; (4) поліція в регіоні перебуває в підпорядкуванні місцевої влади.

2. Фінансові поступки: (1) місцева адміністрація одержала повноваження на здійснення збирання податків на території автономії; (2) призначення чиновників служби реєстру власності, біржових агентів, маклерів і торговельних агентів також входить у компетенцію місцевої влади.

3. Гуманітарно-культурна сфера: (1) іспанською владою баскська мова визнана національною, фактично офіційною в регіоні; (2) шкільна освіта перебуває в підпорядкуванні місцевої адміністрації.

Історично Північна Ірландія одержала незалежність від Великої Британії в 1921 році в результаті війни за незалежність. Але частина території країни – Ольстер – виявився розділеним між безпосередньо Ірландією (райони з переважно ірландським католицьким населенням) і Великою Британією – Північна Ірландія (переважно протестанти: англійці та шотландці). Боротьба Ольстерських (північноірландських) сепаратистів за незалежність від Англії й приєднання до Ірландії тривала більше ніж 80 років (1916–1998 роки). Її жертвами стали більше ніж 3,5 тис. людей, більшість із яких цивільні особи. Конфлікт характеризувався терористичними методами боротьби. Що стосується причин конфлікту в Північній Ірландії, то їх можна назвати одними з найближчих до ситуації, що відбулася в східних областях України. Переговори про мирне рішення конфлікту йшли практично з першого дня збройного протистояння, але безуспішно, у зв'язку з тим що сторони жорстко стояли на своїх позиціях і демонстрували небажання йти на компроміси. Тільки на початку 90-х років минулого сторіччя уряд Великобританії дійшов висновку, що військовим способом вирішити конфлікт неможливо, незважаючи на наявність необхідних для цього можливостей. Мирні переговори було інтенсифіковано й сконцентровано на підписанні 10 квітня 1998 року всеосяжної політич-

ної «Белфастської угоди». Угода підписали «зовнішні» учасники конфлікту – Велика Британія, Ірландія й ключові партії Північної Ірландії, у тому числі й «Шин Фейн» – політичне крило воєнізованих загонів сепаратистів. При чому з боку «Шин Фейн» за стіл переговорів сіли люди, що безпосередньо брали участь у терористичній діяльності. У результаті взаємних поступок політиків Північна Ірландія залишається розділеною країною, але люди не вбивають один одного й співіснують у рамках єдиної правової системи. Радикали й сепаратисти включені в офіційну політичну систему. Нині «Шин Фейн» є четвертою за кількості місць у парламенті в Ірландії.

Інструменти вирішення конфлікту:

1. Політична сфера: (1) Північна Ірландія залишилася частиною Великобританії, а Ірландська Республіка відмовилася від територіальних претензій; (2) утворено Північно-ірландську асамблею та Виконавчий комітет (уряд із представників католиків і протестантів); (3) створено спеціальний орган міжірландського співробітництва (між Ірландією й Північною Ірландією); (4) створено Раду британських островів, що включає представників Великобританії, Ірландії, Ольстера, Шотландії й Уельсу.

2. Військова сфера: (1) роззброєння та амністія збройних угруповань; (2) обмін військовополоненими й амністія політв'язнів; (3) реформа поліції.

Дезінтеграційні процеси в колишній Югославії, на жаль, не пішли за чехословацьким або навіть радянським варіантами, а стали найбільшою гуманітарною й військовою катастрофою в Європі останнього 30-річчя. У результаті громадянської війни між трьома основними етнічними групами за активної участі сусідніх Югославії Сербії й Хорватії від 90 до 300 тисяч людей стали її жертвами, півмільйона одержали поранення, 60% населення стали біженцями. Країна розпалася на частково визнані території. Більше ніж 20 раундів мирних переговорів були безуспішними, а бойові дії тривали, поки 21 листопада 1995 року під безпрецедентним міжнародним тиском на військовій базі в м. Дейтон (США) лідери сербів, мусульман і хорватів не підписали мирну угоду й взаємну реінтеграцію щодо державотворення Боснії та Герцеговини. Відповідно до цієї угоди та політико-правової практики, мирне врегулювання в Боснії й Герцеговини базується на декількох принципах:

1. Федералізація: передача влади всередині країни створеним за національною ознакою суб'єктам – Республіці Сербській та федерації Боснії й Герцеговини.

2. Політичне дупліціювання: обов'язкове паритетне співвідношення національного представництва мусульман, хорватів, сербів у всіх центральних органах влади – парламенті, уряді (міністерствах), президії президентів, конституційному суді.

3. Право вето: право вето представників кожного з трьох основних народів в органах влади.

4. Зовнішнє управління: зовнішнє політичне, економічне та військове управління територією країни; міжнародні гарантії країн підписантів – ООН, ЄС, НАТО, ОБСЄ та МВФ.

5. Амністія: амністія всіх учасників війни, крім тих, хто скоїв військові злочини.

Заслугує на увагу питання світової практики використання амністії в постконфліктному врегулюванні конфліктів, яке пропонує значну різноманітність законів, починаючи від законів, які передбачали повне звільнення від покарання без жодних умов, до обмежених законів про амністію, які розроблялися як доповнення до інших механізмів правосуддя в постконфліктний період. Зазвичай кожна держава самостійно визначає перелік правопорушень, до яких застосовують або не застосовують амністію, враховуючи місцеву ситуацію та цілі амністії. ООН, у свою чергу, намагається гарантувати, що держави в цих законах дотримуються взятих на себе зобов'язань у сфері прав людини, та уникнути ситуації, коли ціною миру стає «безкарність» [19–23].

Наприклад, хорватський закон про амністію 1996 року також передбачав амністію від кримінального переслідування й судового розгляду за злочини, вчинені під час війни. Водночас хорватський уряд на вимогу міжнародних посередників оприлюднив списки осіб, яких підозрювали в тяжких воєнних злочинах, які після цього фактично отримали змогу залишити територію Хорватії. У разі Боснії та Герцеговини міжнародна спільнота також здійснювала тиск на боснійський уряд з метою звільнення від переслідування осіб за злочинні діяння, скоєні під час конфлікту, за винятком серйозних порушень міжнародного гуманітарного права. У рамках мирного процесу в Північній Ірландії, де протистояння тривало три десятиліття, уряд Великої Британії погодився на «прискорення звільнення арештованих», механізм і строки якого визначались Белфастською мирною угодою. Засуджені частину строку відбували у в'язниці залежно від тяжкості скоєних злочинів і на решту звільнялися під розписку.

Принципово те, що колишні ув'язнені могли знову бути арештовані, якщо їх підозрювали у сприянні тероризму або їхнє озброєне угруповання порушувало режим припинення вогню.

Висновки. Історичне твердження, що військові виграють битви, а економісти – війни, залишається актуальним і в наші часи. Війна – це продовження політики іншими засобами, а політика, у свою чергу, – продовження економіки. У підґрунті кожного озброєного конфлікту лежать суто економічні фактори, прямо пов'язані з виживанням нації. З огляду на заяви США, Франції та Німеччини щодо готовності фінансування миротворчої місії ООН на Донбасі, доцільним напрямом подальшого дослідження може бути досконале вивчення й розроблення механізмів і моделей економічної та інформаційної протидії «гібридним» загрозам з боку ворога. Ураховуючи самодостатність української економіки, можемо констатувати, що саме економічний чинник за повної підтримки інформаційного складника має стати протидією «гібридним» загрозам. Разом із тим пропонується уникати впливу транснаціональних компаній на економіку держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Горбуліна В.П. Донбас і Крим: ціна повернення: монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна, О.С. Власюка, Е.М. Лібанової, О.М. Ляшенко. Київ: НІСД, 2015. 474 с.
2. Горбулін В.П. «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу. Стратегічні пріоритети: науково-аналітичний щоквартальний збірник / Нац. ін-т стратегічних досліджень. Київ, 2014. № 4 (33). 156 с.
3. Сучасні тенденції міждержавного протиборства та стратегії державного реагування на загрози територіальній цілісності України / М.М. Шевченко, О.Г. Дивиденко, В.А. Соколов, В.П. Масовець, В.І. Курганевич. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1119> (дата звернення: 01.09.2018).
4. Шевченко М.М. Методологічні засади аналізу міждержавного протиборства. Нова парадигма. Вип. 68 / гол. ред. В.П. Бех. Київ: Вид-во НПУ ім. М. Драгоманова, 2007. С. 125–133.
5. Магда Є.В. Гібридна війна: вижити і перемогти. Харків: Віват, 2015. 304 с.
6. Досвід врегулювання конфліктів у світі. Уроки для України / Інститут світової політики. Київ, 2016. С. 36. URL: https://www.dropbox.com/s/gtn5ohe2i951bgh/Conflict%20_Lessons%20for%20Ukraine_01-36_ukr.pdf?dl=0 (дата звернення: 01.09.2018).
7. Doyle, Michael W and Nicholas Sambanis (2006). Making War & Building Peace: United Nations Peace Operations. Princeton: Princeton University Press – P. 11–18 та Hegre, Havard, Hultman, Lisa and Nygard, Havard Mogleid Evaluating the conflict-reducing effect of UN peace-keeping operations. Paper presented to the National Conference on Peace and Conflict Research Uppsala, September 9–11, 2010. С. 3–4.
8. Шрамович В. Реінтеграція Донбасу: чому про це заговорили зараз? 15 червня 2017 / Офіційне інтернет-представництво BBC Україна. URL: <http://www.bbc.com/ukrainian/features-40291212> (дата звернення: 01.09.2018).
9. Російська Федерація перетворює Донецький та Луганський регіони на територію, яка поступово потрапляє під її суверенітет. Це доводить той факт, що Президент РФ прийняв указ про визнання документів, які видаються окупаційною владою на Донбасі, зокрема захоплення і конфіскацію українських підприємств.
10. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638 (дата звернення: 01.09.2018).
11. Sayed Wiqar Ali Shah. Political Reforms in the Federally Administered Tribal Areas of Pakistan (FATA): Will it End the Current Militancy? Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics / South Asia Institute Department of Political Science Heidelberg University. Working Paper No. 64. January 2012. URL: <http://crossasia-journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/hdpapers/article/view/2232> (дата звернення: 04.05.2018).
12. Glossary of UN Peacekeeping Terms. United Nations Peacekeeping. URL: <http://www.un.org/ar/peacekeeping/sites/glossary/> (дата звернення: 01.09.2018).
13. Kreps, Sarah and Georey. Wallace Just How Humanitarian Are Interventions? Peacekeeping and the Prevention of Civilian Killings during and after Civil Wars. In American Political Science Association Annual Meeting. Toronto, 3–6 September 2009.
14. Hultman, Lisa. Keeping Peace or Spurring Violence? Unintended Effects of Peace Operations on Violence against Civilians. Civil Wars 12:29–46.
15. Kakachia, Kornely. The Role of International and Regional Actors in Abkhazia, Georgia. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th Annual Convention, Bridging Multiple Divides, Hilton San Francisco, San Francisco, CA, USA, Mar 26, 2008.
16. Spanish Civil War. The Encyclopædia Britannica. URL: <https://www.britannica.com/event/Spanish-Civil-War> (дата звернення: 01.09.2018).
17. Seidman, Michael (2011). The Victorious Counter-revolution: The Nationalist Effort in the Spanish Civil War. University of Wisconsin Press. ISBN 0-299-24964-6.
18. Jackson, Gabriel (1974). The Cruel Years: The Story of the Spanish Civil War. New York: John Day.
19. Anastasia Kushleyko. Accountability v. "Smart Amnesty" in the Transitional Post-conflict Quest for Peace. A South African Case Study. Springer International Publishing Switzerland. 2015. № 31. Szablewska, S.-D. Bachmann (eds.), Current Issues in Transitional Justice, Springer Series in Transitional Justice 4, DOI 10.1007/978-3-319-09390-1_2. URL: http://www.thehinducentre.com/multimedia/archive/02677/9783_319093895-c1_2677591a.pdf (дата звернення: 01.09.2018).

20. Amnesty International Annual Report 2016/17. URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/> (дата звернення: 01.09.2018).

21. Anne-Sophie Brändlin. The world in 2016 became a darker place. 22.02.2017. URL: <http://p.dw.com/p/2Xxbm> (дата звернення: 01.09.2018).

22. Rule-Of-Law Tools For Post-Conflict States // Amnesties / New York and Geneva, 2009/United Nations Publication No. E.09.XIV.1/Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_en.pdf (дата звернення: 01.09.2018).

23. Peacebuilding: The Case of Nigeria's Niger Delta Amnesty Programme / CRPD Working Paper No. 36 2015 / Centre for Research on Peace and Development (CRPD) KU Leuven. URL: <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/working-paper-ukiwo.pdf> (дата звернення: 01.09.2018).

24. Tove Grete Lie, Helga Malmin Binningsbø and Scott Gates. Post-Conflict Justice and Sustainable Peace. Post-Conflict Transitions Working Paper NO. 5 / Centre for the Study of Civil War, PRIO and Norwegian University of Science & Technology (NTNU). URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/PostConflict.pdf> (дата звернення: 01.09.2018).

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ДЖЕРЕЛА ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ: ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВОЇ ДУМКИ

CONCEPTUAL SOURCES OF PUBLIC GOVERNMENT: EVOLUTION OF THE SCIENTIFIC OPINION

У статті теоретично досліджений генезис концептуальних джерел публічного врядування, що сформувались у провідних наукових школах, а також підходів, методів і технологій його реалізації. На основі аналізу встановлено, що більшість теоретичних концепцій публічного врядування, сформульованих у конкретний історичний період, виділяє лише якийсь один бік управління як процесу, процедури, системного компонента тощо, залишаючи поза увагою деякі інші аспекти, які, на думку автора, можуть бути досить істотними під час вироблення управлінських альтернатив.

Ключові слова: публічне врядування, механізми державного управління, джерела публічного врядування.

ляють тільки какую-то одну сторону управления как процесса, процедуры, системного компонента и т. д., оставляя без внимания некоторые другие аспекты, которые, по мнению автора, могут быть достаточно существенными при выработке управленческих альтернатив.

Ключевые слова: публичное управление, механизмы государственного управления, источники публичного управления.

The article investigates the genesis of conceptual sources of public administration, which were formed in leading scientific schools, as well as approaches, methods and technologies for its implementation. On the basis of the analysis it was established that most of the theoretical concepts of public administration, formulated in a concrete historical period, allocate only one side of management as a process, procedure, system component, etc., disregarding some other aspects that, in the opinion author, can be quite significant in the development of management alternatives.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, sources of public administration.

УДК 351/354

Запорожець Т.В.

к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри глобалістики,
євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національна академія державного
управління при Президентіві України

В статье теоретически исследован генезис концептуальных источников публичного управления, которые сформировались в ведущих научных школах, а также подходов, методов и технологий его реализации. На основе анализа установлено, что большинство теоретических концепций публичного управления, сформулированных в конкретный исторический период, выделяет лишь какой-то один аспект управления как процесса, процедуры, системного компонента тощо, оставляя поза внимание некоторые другие аспекты, которые, по мнению автора, могут быть достаточно существенными при выработке управленческих альтернатив.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні в теорії публічного врядування виділяються кілька історично сформованих шкіл і напрямів. Провідними серед них є американська, англійська, французька й деякі інші [1, с. 123].

Варто відзначити, що основоположні установки й принципи теорії публічного врядування як самостійного наукового напрямку були розроблені В. Вільсоном, Ф. Гуднау, М. Вебером, які є представниками німецької й американської школи й правомірно вважаються основоположниками теорії публічного врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Такі автори, як Г. Лассуелл, О. фон Моргенштерн, Г. Саймон, Ч. Ліндблом, А. Етціоні, Д. Істон, Е. Дауна, Дж. Марч, одногосодно іменуються в науковій літературі «батьками-засновниками» публічного врядування – на додаток до їх внеску в суміжні дисципліни.

Серед найбільш відомих учених, за кожним із яких стоять фундаментальні дослідження та низка концепцій, можна також назвати А. Вільдавскі, А. Шарканскі, Т. Лоуї, Г. Гекла (США), П. Саундерса, Р. Роудз, Дж. Вікерса, П. Данлеві (Великобританія), М. Кроз'є, Ж.-К. Теніга, М. Кастельс, І. Мені (Франція), Л. Граціано, Б. Дент (Італія), Х. Хессе, Ф. Шарпфа (ФРН).

Крім того, у вивчення публічного врядування безсумнівний внесок зробили багато відомих соціологів (Т. Парсонс, Р. Мертон, П. Бергер), політологів (Р. Даль, М. Полсбі, Г. Райт Міллз, П. Бурдьє, Н. Кофф, М. Дюверже, С. Рокан, С. Ліпсет), юристів (М. Оріу, Ж. Ведель, Л. Дюгі) і економістів (Й. Шумпетер, Дж. Гелбрайт, Т. Веблен).

Метою статті є дослідження генезису концептуальних джерел публічного врядування, що сформувались у провідних наукових школах, а також підходів, методів і технологій його реалізації.

Виклад основного матеріалу. Американська школа. Публічне врядування як самостійна галузь наукового знання виникло в США в 1940–1960-х рр. і оформилося у вигляді двох взаємопов'язаних дисциплін: вивчення публічної адміністрації (public administration), тобто сукупності органів публічного врядування, норм, що регулюють їх діяльність, і практики її здійснення, і вивчення публічних політик або публічного врядування (public policy), тобто управлінських процесів від моменту виникнення проблеми до отримання результату управлінського впливу. Серед провідних дисциплін публічно-управлінського циклу виникли теорія організацій (державних), теорія прийняття рішень, а також спеціальні дисципліни,

пов'язані з управлінською діяльністю в окремих сферах.

Спочатку обидві дисципліни мали переважно прикладний (обмежений національним досвідом) характер, і лише пізніше розвинулися як потужні теоретичні дослідження. Уже на початкових етапах розвитку американської школи державного адміністрування багато її видатних представників були не лише теоретиками, а й практиками. Професор Л. Уайт, який вважається одним з основоположників наукового напрямку в американській школі, здійснював велику практичну діяльність як член Комісії в справах цивільної служби. Його фундаментальна теоретична робота «Вступ до науки державного врядування» [2] багато в чому є узагальненням практики державно-військового адміністрування в США [3, с. 28].

У теоретичному аспекті Л. Уайт багато в чому спирався на роботи Ф. Тейлора, Г. Гайнта, Ф. і Л. Гілбрета, які досліджували проблеми управління в бізнесі. Л. Уайт вважав, що вчені повинні орієнтуватися на вивчення самих адміністративно-державних інститутів із метою оптимізації їх функціонування й розвитку. Основну увагу у своїх роботах [4; 5, с. 88] він приділяв розробленню раціональної структури державного адміністрування як ієрархічної організації.

У 1950-х рр. у США виникає новий напрям у теорії управління – поведінковий підхід. На відміну від класичної адміністративної школи управління та школи людських відносин, що зосереджувала увагу на методах налагодження міжособистісних відносин, в основу нового підходу було покладене прагнення більшою мірою розкрити можливості людини в управлінському процесі, застосовуючи концепції поведінкових наук у державному адмініструванні [6, с. 23].

Поява в 1940-х рр. терміна «біхевіоралізм» і поступове зникнення зі словника американських політологів слова «біхевіоризм» пов'язані з прагненням підкреслити специфіку поведінкового підходу до теорії публічного врядування.

Д. Істон, відомий американський політолог, вважав, що сенс біхевіорального підходу полягає не лише в прагненні до точності, а й у надії на те, що в кінцевому підсумку будуть знайдені якісь загальні змінні, які зможуть лягти в основу теорії щодо кращого сприйняття та розуміння поведінки людини в усіх сферах.

Д. Істон систематизував основні ідеї біхевіоралізму, спираючись на роботи Р. Даля, Ч. Хайнемана, Д. Уолдо, Д. Трумена. Він запропонував вісім основних принципів біхевіоральної методології. Відповідно до цієї теорії публічного врядування вони можуть бути зведені до такого.

Закономірності. Об'єктом дослідження повинні бути не стільки самі інститути й формальні процеси державного управління, скільки дії людей, спрямовані на досягнення оптимального управління. У поведінці людей в управлінському процесі можна виявити елементи повторюваності, що підлягають узагальненню й систематизації в рамках теорії поведінки та мають пояснювальну й прогностичну цінність.

Верифікація. Достовірність узагальнень такого роду може бути підтверджена шляхом спостереження за відповідною поведінкою.

Методика. Способи отримання й інтерпретації даних не можуть прийматися на віру, а повинні використовуватися в якості гіпотетичних, отже, їх слід критично вивчати, уточнювати й відбирати, щоб у результаті прийти до методів спостереження, фіксування й аналізу.

Кількісні методи. Використання кількісних методів не має бути самоціллю: їх слід застосовувати лише там, де це може дати прикладний ефект.

Цінності. Моральна оцінка й емпіричне пояснення пов'язані з двома різними типами міркувань, які в інтересах науки повинні аналітично розділятися. Однак дослідник поведінки в управлінському процесі має право висловлювати міркування різних типів разом чи окремо за умови, що він не приймає одне за інше.

Систематичність. Дослідження повинні бути систематичними, тобто теоретичне й емпіричне слід розглядати як взаємопов'язані частини конкретного й упорядкованого знання.

Суто наука. Розуміння й пояснення поведінки в управлінському процесі логічно передують виробленню рекомендації для вирішення актуальних проблем публічного врядування.

Інтеграція. Оскільки державне адміністрування пов'язане з різними сторонами людської діяльності, неприпустимо ігнорувати в дослідженнях висновки інших суспільних наук. Визнання цієї взаємозалежності має сприяти інтеграції теорії публічного врядування з філософією, соціологією, психологією, політологією [7, с. 215].

Найцікавішими концепціями управління, розробленими в рамках поведінкового підходу, є теорії «Х» і «У» Д. Макгрегора й теорія мотиваційної гігієни Ф. Герцберга [8, с. 39; 9, с. 187; 10, с. 17].

Зазначені концепції свідчать про зсув ракурсу вивчення публічного врядування в бік дослідження соціально-психологічних взаємин індивідів у процесі управління, що привело до широкого використання представниками біхевіоралізму принципів мікросоціології (соціометрії). Однак поступово з'ясувалося, що прин-

ципи соціометрії дають позитивний ефект лише в експериментах, проведених на малих групах, і виявляються зовсім непридатними щодо використання в суспільстві в цілому.

Дещо інший підхід до вивчення адміністративно-державної діяльності запропонували представники модерністського напрямку. Не відкидаючи повністю ідеї біхевіоралізму, вони в той же час прагнули подолати крайнощі та недоліки цього методу. Зокрема, модерністи запропонували доповнити його інституціональним підходом, тобто звернути основну увагу на вивчення самих адміністративно-державних інститутів.

Модерністи використовували теоретичні й емпіричні методи кібернетики, фізики й математики. Різні розділи математичної статистики, насамперед факторний аналіз, різні види імітаційних моделей, метод контент-аналізу, вербальні абстрактні моделі, теорія ігор – такі основні методичні засоби модерністського напрямку.

Однак основний недолік методології модернізму полягає аж ніяк не в тому, що вона спирається на засоби природних і точних наук, а в тому, що вона надто абсолютизує ці засоби, формалізуючи тим самим науковий аналіз державного адміністрування.

Із середини 1950-х рр. у теорії публічного врядування стає популярним структурно-функціональний метод, чому сприяли роботи Д. Істона, Г. Алмонда, Т. Парсонса [11, с. 138].

Розглядаючи державне адміністрування в термінах структурно-функціонального аналізу, американські вчені зосередили увагу на факторах, що сприяють або перешкоджають інтеграції й стабільності наявної системи публічного врядування. У результаті прихильність ідеї соціальної стабільності поступово стала визначальною рисою американської школи публічного врядування [12, с. 254].

Т. Парсонс вважав, що структурно-функціональний аналіз пов'язаний із двома принципами: розподілом і інтеграцією. Розподіл зосереджується на засобах і неминуче веде до конфлікту. Інтеграція зосереджується на цілях і взаємозв'язку цілей, що створює стабільність публічного врядування.

У сучасній теорії управління структурно-функціональний підхід включає два аспекти [13, с. 341].

Структурний аспект:

а) з'ясування компонентів, що складають цю систему;

б) визначення закономірних зв'язків цих компонентів.

Функціональний аспект:

а) вивчення внутрішнього механізму функціонування елементів системи;

б) вивчення зовнішнього функціонування системи, тобто взаємодії системи із зовнішнім середовищем.

В останні десятиліття в США істотний науковий інтерес викликає концепція організаційного розвитку. Її витoki можна виявити в розробленнях, присвячених підготовці та підвищенню кваліфікації управлінського персоналу. У своїх теоретичних розробленнях ця концепція переплітається з роботами А. Маслоу, М. Макгрегора, Р. Лайкерта. Досі в американській школі немає загальноприйнятого визначення концепції «організаційного розвитку». Однак можна сказати, що головною ідеєю цієї концепції є твердження про зростання швидкості й ускладнення характеру змін соціального середовища [8, с. 44–46].

Фахівці з організаційного розвитку представляють ідеальну структуру публічного врядування, побудовану за моделлю живого організму. На їхню думку, цій організації притаманні такі риси:

- вона повинна пристосовуватися до нових цілей публічного врядування відповідно до вимог мінливого соціально-політичного середовища;

- члени інститутів публічного врядування повинні здійснювати співробітництво й управляти змінами;

- у країнах, що розвиваються, участь працівників кожного рівня в постановці цілей і прийнятті рішень є правилом; таким чином державні службовці відчують свою залученість у планування й управління змінами;

- інститути публічного врядування повинні мати у своєму розпорядженні сприятливі можливості для самореалізації їхніх членів; для цього необхідне вільне спілкування (відкриті комунікації) і висока взаємна довіра державних службовців, що має сприяти конструктивному вирішенню будь-яких суперечностей.

Свої надії фахівці з організаційного розвитку пов'язують також із навчанням державних службовців новітнім управлінським методикам. Важливе значення надається створенню умов для більш інтенсивного використання людського потенціалу на базі різного роду методів поведінкових наук.

Теорія публічного врядування у Великій Британії. Вивчення публічного врядування в англійській академічній системі бере початок у кінці XIX ст., коли при Лондонському університеті була заснована Лондонська школа економіки й політичних наук. Наукові дослідження до початку 1930-х рр. зводилися, як правило, до формально-юридичного опису державно-правових інститутів, оскільки панував інституціональний підхід до вивчення публіч-

ного врядування. Найбільш відомими вченими в цей період були Е. Баркер, Д. Коул, Г. Ласкі, Ч. Мангош, У. Робсон, Г. Файнер.

Починаючи з 1930-х рр., в англійській школі публічного врядування починають панувати біхевіоральні методи вивчення державного адміністрування. Від самого початку в рамках біхевіоральної методології склалися дві основні тенденції – соціологічна й економічна, джерелами яких стали два різних розуміння природи людської поведінки.

Економісти розглядали політику й державне управління як сферу раціональної діяльності людей із незмінними цілями, що зводяться до прагнення отримати максимальну вигоду. Прихильники соціологічного підходу, навпаки, прагнули уникнути подібної однозначності й примітивізму, убачаючи в політичній поведінці й державній діяльності результат впливу культурних традицій, яким людина підкоряється в більшості випадків неусвідомлено.

Економічний підхід був на «другому плані» доти, доки не стало відомо про успіхи формальних методів економічного аналізу. Він почав набирати силу після Другої світової війни. На відміну від соціологів, які наполягали на вивченні впливу культурних традицій і системи цінностей, економісти розглядали державне управління як сферу раціональної діяльності людей.

В останні роки в англійській школі «public administration» з'явилися нові підходи й напрями. Найбільшим впливом серед них користується система «м'якого мислення». На чолі цього напрямку стоїть Пітер Чекланд, керівник дослідницької програми Ланкастерського університету. Система «м'якого мислення» з'явилася як наслідок невдалої спроби застосування інженерної методології (жорсткого підходу) до вирішення слабоструктурованих проблемних управлінських ситуацій. Система «жорсткого мислення» вбачала проблему в пошуку оптимальних шляхів руху до відомих чи заданих цілей. Система «м'якого мислення» перенесла ознаки системності з реальності на процес її пізнання. Цей підхід дозволяє структурувати управлінські процеси за допомогою дослідження різних поглядів і позицій і обговорення їх правомірності в конкретних обставинах [1, с. 139].

Французька школа публічного врядування. У Франції теорія публічного врядування складалася як підсумок розвитку науки державного (або конституційного) права. Розширивши традиційні рамки конституційного права, французькі дослідники Л. Дюгі й М. Оріу сформулювали у своїх роботах поняття інституту, закривши основи інституціонального підходу до публічного врядування [14, с. 278–292]. Однак класиком теорії публічного врядування у Франції

по праву вважають Анрі Файоля. Не буде перебільшенням зазначити, що А. Файоль є найбільш значною фігурою, яка здійснила вагомий внесок у розвиток європейської науки управління в першій чверті XX ст. Його «теорія адміністрації», викладена в книзі «Загальне й промислове управління» й опублікована в 1916 р., доводила, що сформульовані ним принципи управління є універсальними й застосовуються практично всюди: в економіці, в урядових службах і установах, в армії й на флоті.

А. Файоль дав класичне визначення науковому управлінню: «Управляти – значить передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати й контролювати» [15, с. 119].

Згідно з Файолем, управління будь-якою організацією (і державною установою зокрема) включає шість основних груп функцій: технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові й адміністративні, причому адміністративні функції є головними, визначальними.

А. Файоль сформулював низку загальних принципів управління.

1. Поділ праці.
2. Влада (право віддавати розпорядження) є тією силою, що змушує підпорядковуватися. Відповідальність – вінець влади, її природний наслідок, її необхідний придаток.
3. Дисципліна – покірність, старанність, діяльність, манера тримати себе, зовнішні знаки поваги, притаманні встановленій між підприємством і його службовцями угоді.
4. Єдність розпорядження.
5. Єдність керівництва.
6. Підпорядкування приватних інтересів загальним.
7. Винагорода персоналу.
8. Централізація (повинна бути прийнята чи відкинута залежно від тенденцій керівництва й від обставин).
9. Ієрархія.
10. Порядок – певне місце для кожної особи (кожен працівник на своєму місці).
11. Справедливість.
12. Постійність складу персоналу.
13. Ініціатива.
14. Згуртованість персоналу (сила підприємства – в тому, щоб використовувати здібності всіх, винагороджувати за заслуги кожного, не порушуючи гармонії відносин).

Французька школа публічного врядування має низку специфічних рис, що відрізняють її від інших національних шкіл – американської, англійської та німецької. На перших двох етапах еволюції теорії адміністративно-державного управління особливо розвинутою у Франції була теорія інститутів. Інституційний підхід до вивчення публічного врядування дозволив

французьким фахівцям досить успішно подолати формалізм традиційної науки конституційного права.

На основі теорії інститутів у французькій школі публічного врядування була сформульована інституційна концепція держави, яка прийшла на зміну трактуванню держави як юридичної особи, розробленої в рамках конституційного права. Держава стала розглядатися як інституціоналізована влада, у широкому сенсі слова – інститут як такий, у якому втілюється влада.

У цілому теорія публічного врядування у Франції розвивалася від абстрактних теоретичних напрацювань до вироблення конкретних рекомендацій щодо розвитку публічного врядування в країні.

Пошуком шляхів подолання кризи державної влади відзначені роботи багатьох французьких учених. Одним із варіантів реформістської «теорії участі» була концепція нового суспільного договору, висунута впливовим політичним діячем Е. Фором. Він оживив ідею «суспільного договору» Ж.-Ж. Руссо, пропонуючи всім соціальним і політичним силам Франції об'єднатися для стабілізації державної влади й процвітання економіки.

Концепція Е. Фора досить радикальна. Він пропонував значно розширити повноваження місцевих органів влади, особливо на рівні муніципалітетів і комун, ширше залучати трудящих для управління державними справами. Однак широкої підтримки ця концепція не отримала й незабаром була забута.

Серед розмаїття біхевіоральних концепцій публічного врядування слід відзначити роботу Мішеля Крозьє «Феномен бюрократії: дослідження бюрократичних тенденцій у сучасних організаціях і їх зв'язку із соціальною культурною системою Франції». Він розглядає закономірності функціонування організації як проєкції психологічних закономірностей [16, с. 178].

Аналіз французької школи публічного врядування був би неповним без згадки книги колишнього президента Франції Валері Жискара д'Естена «Французька демократія». Він пропонує власну концепцію соціальної держави, підкреслюючи, що сучасне суспільство повинне забезпечувати всім своїм членам конкретну можливість досягти мінімального достатку, так званого соціального статку. Роблячи ставку на індивідуалізм, приватну ініціативу, недоторканність приватної власності й плюралізм у політичному житті, Жискара д'Естен вважає їх основною запорукою успіху державного й суспільного розвитку [17, с. 56].

Висновки. Отже, аналіз концептуальних джерел публічного врядування, що сформувались у провідних наукових школах, а також

підходів, методів і технологій показав, що більшість теоретичних концепцій публічного врядування, сформульованих у конкретний історичний період, виділяють лише якийсь один бік управління як процесу, процедури, системного компонента тощо, залишаючи поза увагою деякі інші аспекти, які, на думку автора, можуть бути досить істотними під час вироблення управлінських альтернатив.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Василенко І. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Издательская корпорация «Логос», 2011. 200 с.
2. White L., Morgan L. Introduction to the science of public administration. Ancient Society Cambridge, Mass., 1964. 329 p.
3. Аверкиева Ю. Историко-философские взгляды Л.А. Уайта. Этнография за рубежом: Исторические очерки. М. 1979. С. 25–36.
4. White L. The Concept of Cultural Systems: A Key to Understanding Tribes and Nations. New York: Columbia University Press, 1975.
5. Stern B., Leslie A. White, and an Anthropological Appraisal of the Russian Revolution. American Anthropologist. New Series, Vol. 100, No. 1 (Mar., 1998). Pp. 84–93.
6. Уайт Лесли А. Эволюция культуры и американская школа исторической этнологии. Советская этнография. 1932. № 3. С. 22–23
7. David E. The Political System: An Inquiry into the State of Political. Science. New York, Alfred A. Knopf, Inc., 1953. 320 p.
8. Макгрегор Д. Управление производством и потребности человека. AlterEgo. 2001. № 2. С. 37–46.
9. Herzberg F. The Managerial Choice: To be Effective or to be Human. Homewood, Illinois: Dow Jones-Irwin, 1976. 360 p.
10. Herzberg F., Mausner B., Snyderman B. The Motivation to Work. New Jersey: Transaction Publishers, 1993. 180 p.
11. Almond G., Powell B. Comparative Politics: A Developmental Approach. Boston: Little Brown & Company, 1966. P. 204.
12. М. Лендъел. Істон Девід. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К.: Парламентське видавництво, 2011. С. 304.
13. Parsons T. and Edward A. Shils Towards a General Theory of Action, Cambridge: Mass, 1951. P. 506.
14. Ориу М. Основы публичного права. Перевод с французского. Пер. под ред. и с предисл.: Пашуканис Е. М.: Изд-во Ком., 1908. 957 с.
15. Fayol H. Administration industrielle et générale. Paris. Dunod et Pinat. 1917. P. 174.
16. Т. Бевз. Крозьє М. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К.: Парламентське видавництво, 2011. С. 374.
17. Giscard d'Estaing V. Démocratie française. Paris: Fayard, 1976. P. 129.

ОСНОВНІ ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА СТРАТЕГІЧНИЙ РОЗВИТОК МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ

MAIN INFLUENCE FACTORS ON STRATEGIC DEVELOPMENT OF SEA PORTS OF UKRAINE AT THE PRESENT STAGE

У статті розглянуто основні фактори впливу на стратегічний розвиток морських портів України на сучасному етапі розвитку. Визначено основні переваги та можливості функціонування й розвитку морських портів України. Зазначено основні чинники, які стримують необхідний рівень функціонування й розвиток портів як елемента інфраструктури національної економіки. На основі аналізу, узагальнення та систематизації наукових джерел висвітлено напрямки вдосконалення стратегічного управління розвитком морських портів України.

Ключові слова: державне управління, стратегічний розвиток, морські порти України, національна економіка, морська інфраструктура, державні цільові програми.

В статье рассмотрены основные факторы влияния на стратегическое развитие морских портов Украины на современном этапе развития. Определены основные преимущества и возможности функционирования и развития морских портов Украины. Указаны основные факторы, которые стимулируют необходимый уровень функционирования и развития портов как элемента инфраструктуры национальной экономики.

На основе анализа, обобщения и систематизации научных источников освещены направления совершенствования стратегического управления развитием морских портов Украины.

Ключевые слова: государственное управление, стратегическое развитие, морские порты Украины, национальная экономика, морская инфраструктура, государственные целевые программы.

The article considers the main factors influencing the strategic development of the sea ports of Ukraine at the present stage of development. The main advantages and possibilities of functioning and development of sea ports of Ukraine are determined. The main factors that restrain the necessary level of functioning and development of ports as an element of the national economy's infrastructure are noted. On the basis of analysis, generalization and systematization of scientific sources the directions of improvement of strategic management of development of sea ports of Ukraine are highlighted.

Key words: public administration, strategic development, sea ports of Ukraine, national economy, maritime infrastructure, state target programs.

УДК 656.615.477

Іванов Г.С.

здобувач кафедри управління персоналом та економіки підприємства
Донецький державний університет управління

Постановка проблеми у загальному вигляді. Аналіз стану й показників розвитку морських портів України дає змогу ідентифікувати й оцінити потужність дії основних факторів впливу на стратегічний розвиток морських портів України на сучасному етапі розвитку. Забезпечення комплексного розвитку морських портів України, проголошене метою Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року [1], передбачається здійснювати на основі виявлених переваг, умов розвитку портової галузі, проблем її функціонування, викладених у згаданому документі. Разом із тим коло переваг і проблем морської галузі й, зокрема, функціонування морських портів може бути значно розширене за рахунок систематизації й узагальнення результатів досліджень вітчизняних науковців і практиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі оцінювання та аналізу основних факторів впливу на стратегічний розвиток морських портів України на сучасному етапі присвячено праці таких учених і дослідників, як Н. Дубовик [2], О. Карпенко [3], А. Мишко [4], А. Мишко [5], Р. Мансуров [6], О. Мельниченко [7] та ін.

Метою статті є аналіз основних факторів впливу на стратегічний розвиток морських портів України на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Серед конкурентних переваг функціонування й розвитку морських портів України натеper можна виокремити високий експортний потенціал вантажів чорних металів, вугілля, залізорудного концентрату, зернових, які мають найбільший потенціал для зростання; значні потужності з перевалки вантажів; наявність потенціалу для збільшення вантажопотоків; географічне розташування, вигідне для забезпечення транзитний потоків з СНД і по Чорному морю; законодавче забезпечення залучення інвестицій у галузь; професіоналізм і висока здатність до навчання спеціалістів портової галузі; одна з кращих у світі систем підготовки морських спеціалістів.

Поряд із цим можуть бути визначені основні чинники, які стримують необхідний рівень функціонування й розвиток портів як елемента інфраструктури національної економіки (таблиця 1). Окремо варто зауважити, що вплив визначених чинників спостерігається протягом багатьох років, усунути його поки не вдалося. Водночас світові глобалізаційні та інтеграційні процеси й тенденції, а також складна суспільно-політична та, як наслідок, економічна ситуація в країні створюють нові фактори й змінюють вектори дії наявних факторів розвитку, що потребує їх аналізу та

подальшого врахування в процесі державного стратегічного управління розвитком морських портів України.

Вибір методу виявлення й аналізу впливу ключових факторів розвитку вітчизняних морських портів ускладнюється кількома специфічними аспектами. По-перше, можливість використання кількісних методів, зокрема статистичних, покликаних виявити закономірності динаміки показників функціонування морських портів України, обмежена кардинальною зміною умов їх функціонування у 2013–2014 рр. Ця зміна спричинена анексією Кримського півострова, на якому розташовані п'ять морських портів у містах: Євпаторія, Керч, Севастополь, Феодосія, Ялта, що призвело до втрати одних і перерозподілу інших вантажопотоків.

По-друге, відбувся розрив окремих господарських і зовнішньоекономічних зв'язків, що також позначилося на обсягах вантажопотоків. Це призвело до переламу усталених закономірностей функціонування й розвитку морських портів України.

По-третє, формування нових тенденцій перебуває на початковій стадії, не дає достатньої статистичної бази для аналізу. За таких

умов використання параметричних методів аналізу не видається можливим.

З огляду на викладене, виникає необхідність удосконалення методичних засад аналізу впливу різноспрямованих і нестабільних зовнішніх і внутрішніх факторів на розвиток морських портів України.

Стосовно напрямів удосконалення стратегічного управління розвитком морських портів України, варто зазначити таке.

По-перше, серед функцій стратегічного управління в тому числі розвитком морських портів України, до яких зараховують цілепокладання, планування стратегії, організацію виконання стратегічних планів, координацію дій щодо реалізації стратегічних завдань, мотивацію на досягнення стратегічних результатів, контроль за процесом виконання стратегії, особливого значення набуває функція цілепокладання.

Функція цілепокладання в загальному розумінні реалізується як процес формування мети, її розгортання в часі й у цьому інформаційному просторі на основі врахування особливостей діяльності, в ході якої передбачається досягнення поставленої мети. Визна-

Таблиця 1

Недоліки та загрози функціонування й розвитку морських портів України

<i>Недоліки:</i>	<i>Загрози:</i>
– зниження рівня прибутковості морських портів у зв'язку зі значним зносом основних засобів (більше як 70 відсотків); – повільне оновлення основних фондів морських портів, невідповідність їх технічного рівня вимогам щодо надання послуг зі здійснення операцій з вантажами; – відсутність дієвого механізму залучення приватних інвестицій для розвитку морських портів і захисту прав інвесторів; – зменшення обсягу транзитних вантажопотоків у зв'язку з недостатньо розвинутою інфраструктурою морських портів (зокрема недостатньою глибиною та довжиною причалів), низькою якістю виконання навантажувально-розвантажувальних робіт, довгостроковістю здійснення процедури оформлення транзитних документів; – недосконалість законодавства з питань митного оформлення, перетинання державного кордону; – зниження рівня завантаженості морських портів у зв'язку зі зменшенням обсягу транзитних вантажопотоків.	– неузгодженість дій щодо нарощування перевантажувальних потужностей і, як наслідок, недобросовісна конкуренція між вітчизняними морськими портами; – нарощування потужностей у морських портах країн Чорноморського басейну та Прибалтики, уживання щодо них протекціоністських заходів, розширення переліку послуг зі здійснення операцій з вантажами, реалізація сприятливої тарифної політики для залучення додаткових транзитних вантажопотоків; – збільшення кількості спеціальних економічних зон у морських портах країн Чорноморського басейну; – зниження попиту на продукцію вітчизняного виробництва (сталь, залізорудний концентрат) на світовому ринку; – зменшення обсягів експортних вантажопотоків через морські порти у зв'язку з перевезенням вантажів іншими видами транспорту (автомобільним, залізничним); – обмеження на перевалку вугілля, залізорудного концентрату й хімічних вантажів морськими портами, розміщеними в межах міста, згідно з міжнародними екологічними стандартами; – відсутність чіткої спеціалізації морських портів за видами вантажів, що призводить до їх неефективної перевалки; – нерозвинута транспортна інфраструктура в морських портах і на під'їзних шляхах; – низький рівень міжгалузевої координації діяльності із забезпечення розвитку транспортної інфраструктури, що призводить до роз'єднання єдиного транспортного потоку, нераціонального використання ресурсів і зниження ефективності використання транспорту; – низький рівень інформатизації транспортних процесів та інформаційної взаємодії з галузями національної економіки; – неможливість здійснення повномасштабної оптимізації діяльності морських портів у зв'язку з високим рівнем витрат на утримання об'єктів соціальної інфраструктури; – низький рівень технічної безпеки в морських портах

чення цілей держави становить основу всієї її діяльності, окреслює перспективи управлінні розвитку на певний період. Виходячи із цього, під час цілепокладання враховується як притаманна суб'єктові управління (державній владі) система цінностей, так і розуміння ситуації, процесів розвитку та прагнень об'єкта управління (суспільства), його сучасного стану й тенденцій розвитку. Визначення цілей держави – це насамперед визначення пріоритетів на рівні основних напрямів її діяльності, тобто на найвищому рівні її пріоритетів, який на певний час визначає подальше спрямування державної діяльності, зокрема державного управління, використання наявних ресурсів держави; її стан; ставлення до неї інших держав світу, що утворюють зовнішнє середовище; зрештою, її успішний розвиток і пов'язане із цим майбутнє. Цілепокладання як загальна функція управління реалізується для здійснення державного управління як на загальнодержавному, так і на регіональному й галузевому рівнях.

Принциповий вибір головної мети держави та її основних складників, з одного боку, визначає генеральні напрями державної діяльності, а з іншого – потребує їх конкретизації як у просторі, так і в часі. Із цією метою здійснюється структуризація цілей держави, як правило, у формі класичної ієрархічної структури типу дерева. Ідеали (місії), макроцілі (політичні, економічні, соціальні, духовні) та цілі (конкретні бажані результати в різних сферах суспільної діяльності), відповідно, утворюють три основні рівні бачення цілей держави [8].

Функціонування й розвиток морських торговельних портів України як елемента транспортної інфраструктури національної економіки є засобом реалізації стратегічних цілей не тільки на мікрорівні, а й на мезорівні (територія розташування порту, транспортна галузь) і на макрорівні (розвиток національної економіки). Особливість стратегічного управління розвитком морських портів полягає в тому, що превалювання загальнодержавних цілей при цьому забезпечується, на відміну від багатьох інших сфер суспільного життя, як правовими й економічними методами державного управління, так й адміністративними практично рівною мірою.

Виходячи з викладеного, особливої ваги набуває узгодженість цілей стратегічного розвитку морських портів України з цілями вищих рівнів ієрархії, які визначатимуть економічну політику держави, пріоритети зовнішньоекономічних зв'язків країни, її участь у певних інтеграційних утвореннях, горизонтальну та вертикальну кооперацію, що, зрештою, як

забезпечує формування власних вантажопотоків України (експорту й імпорту), так і визнає розвиток транзиту, включаючи траєкторію та потужність вантажопотоків. Отже, виникає необхідність у посиленні взаємодії між заінтересованими міністерствами й іншими центральними органами виконавчої влади в процесі формулювання цілей стратегічного розвитку морської галузі, зокрема морських торговельних портів України, що передбачає розвиток форм і методів такої взаємодії, поліпшення організаційно-управлінських процедур тощо.

По-друге, як зазначають А. Мишко [5], Р. Мансуров [6], конкурентоспроможність підприємства є показником відносним. Базою для порівняння при цьому слугують аналогічні показники конкурентоспроможності ідеальних (еталонних) підприємств або портів-конкурентів. Крім того, конкурентоспроможність підприємства, на думку авторів, є властивістю об'єкта, який характеризується ступенем задоволення ним конкурентної потреби порівняно з іншими об'єктами, що представлені на ринку; здатністю підприємства витримувати конкуренцію з аналогічними об'єктами, присутніми на ринку [5; 6]. Отже, узгодженість цілей стратегічного розвитку морських портів України із цілями вищих рівнів ієрархії дасть змогу окреслити коло потенційних портів-конкурентів, порівняно з якими мають бути досягнуті конкурентні переваги, що дає змогу підвищити ефективність і результативність стратегічного управління розвитком морських портів країни.

По-третє, конкурентоспроможність підприємства визначає величину й ефективність використання всіх видів ресурсів [5; 6]. Ефективність являє собою показник успішності функціонування системи для досягнення запланованих результатів [9; 10]. Отже, такий підхід до розуміння сутності конкурентоспроможності прямо пов'язує цілі й ресурси, витрачені на їх досягнення. Результативність ресурсного (в тому числі фінансово-бюджетного) таргетування розвитку морського порту підвищується мірою чітко визначених стратегічних цілей і місця морського порту в реалізації стратегії соціально-економічного розвитку країни.

По-четверте, морські торговельні порти виступають не тільки як підприємства, що мають стратегічне значення для економіки України, а і як найпотужніші бюджетоутворюючі підприємства відповідного регіону. Вони мають велике, а іноді визначальне, структуроутворююче значення для господарського механізму адміністративно-територіальної

одиниці. За таких умов заходи державної підтримки розвитку морського порту стають основою розв'язання низки проблем соціально-економічного розвитку регіону або міста. З іншого боку, результати реалізації державних цільових програм (далі – ДЦП), спрямованих на забезпечення розвитку території, сприяють підвищенню рівня конкурентоспроможності самого морського порту. З огляду на це, в системі функцій стратегічного управління розвитком морських портів функція організації виконання стратегічних планів потребує підвищеної уваги до державного планування, складником реалізації якого є державне програмування.

Закон України «Про державні цільові програми» [11] закріплює широкий спектр ДЦП за їх спрямованістю, що перетворює їх на досить потужний інструмент стратегічного управління розвитком морських портів України, потенціал якого, однак, натеper використовується неповною мірою.

Важливо відзначити, що інтереси території розташування порту (міста, регіону) в процесі державного програмування гарантуються статтею 6 Закону України «Про державні цільові програми» [11], яка проголошує, що поряд із Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, Національним банком України, Національною академією наук України ініціювати розроблення державної цільової програми, розробляти та проводити громадське обговорення концепції програми можуть Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська й Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки а Крим, обласні, Київська й Севастопольська міські державні адміністрації.

По-п'яте, наявність в Україні трьох типів портів – порт-хаб, диференційовані й нішеві порти – вимагає поглиблення диференціації методів, інструментів і важелів стратегічного управління розвитком морських портів України.

О. Мельниченко, узагальнюючи сучасні погляди на структуру методів державного управління, за формами впливу виділяє прямі й непрямі методи, а за способом впливу – нормативно-правові, економічні, організаційні, адміністративні, соціально-психологічні [7], зазначаючи, що прямі методи безпосередньо впливають на стан об'єкта управління, а непрямі характеризуються опосередкованим впливом, оскільки передбачають створення сприятливих умов для його функціонування та розвитку.

Найбільшу можливість диференціації методів впливу держави на стратегічний розвиток морських портів України дають економічні методи, до яких зараховують [12] податкове

стимулювання, трансформацію власності, оренду й концесію, пільгове кредитування, зниження ставок рефінансування, цільове бюджетне фінансування, державне замовлення, дотації, субсидії, регулювання цін, митні обмеження, державне соціальне страхування тощо. Така диференціація уможливорює найбільш повне урахування особливостей морського порту як об'єкта стратегічного управління, умов і перспектив його розвитку, місця в транспортній системі України, взаємодії з навколишнім середовищем, потреби в ресурсах розвитку тощо. Разом із тим протилежним полюсом диференціації методів державного впливу стає ускладнення системи управління, необхідність оновлення правил і процедур взаємодії різних рівнів управління, розширення інформаційно-аналітичної бази прогнозування розвитку морських портів. Однак «точковий», чітко спрямований вплив держави на процеси стратегічного розвитку морських портів дасть змогу підвищити його ефективність.

Висновки. Отже, сформульовано методичні положення, що розкривають науковий підхід до підвищення дієвості державного управління розвитком морських портів України:

- посилення взаємодії між центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в процесі цілепокладання розвитку морського порту України і його ресурсного таргетування;
- забезпечення конкурентних переваг морських портів України на основі цілеспрямованого формування товаропотоків і розвитку міжнародних транспортних коридорів територією України;
- посилення функцій державного планування і програмування розвитку морських портів України на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць;
- диференціація методів, інструментів і важелів державного управління розвитком морських портів України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 548-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/548-2013-p> (дата звернення: 03.09.2018).
2. Дубовик Н.В. Оцінка конкурентоспроможності підприємств сервісної діяльності на морському транспорті. Розвиток методів управління та господарювання на транспорті. 2012. № 4 (41). С. 166–185.
3. Карпенко О.О., Продченко Г.Ю. Аналіз транзитних перевезень вантажів через морські торговельні порти України. URL: [http://www.maritime.kiev.ua/uploads/Jurnal/3\(15\)/narezka/Vnutr_3_15_-2012_123_.pdf](http://www.maritime.kiev.ua/uploads/Jurnal/3(15)/narezka/Vnutr_3_15_-2012_123_.pdf) (дата звернення: 03.09.2018).

4. Мишко А.М. Зарубіжний досвід реалізації ефективних механізмів розвитку морських портів. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 17. С. 141–144.

5. Мишко А.М. Державна політика розвитку морських портів України. Економіка та держава. 2014. № 10. С. 145–148.

6. Мансуров Р.Е. Об экономической сущности понятий «конкурентоспособность предприятия» и «управление конкурентоспособностью предприятия». Маркетинг в России и за рубежом. 2006. № 2 (25). С. 91–94.

7. Мельниченко О.А. Методи та засоби державного регулювання рівня та якості життя населення. Державне будівництво. 2006. № 1. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/index.html> (дата звернення: 03.09.2018).

8. Освіта. Допоміжні та додаткові матеріали. URL: <http://subject.com.ua/political/governance/157.html> (дата звернення: 04.09.2018).

9. Гупало А.О. Визначення змісту понять «ефект», «ефективність» і «результативність». Проблемы формирования новой экономики XXI века: материалы V Международной научно-практической Интернет-конференции. URL: http://www.confcontact.com/20121221/3_gupalo.htm (дата звернення: 05.09.2018).

10. Рац О.М. Визначення сутності поняття «ефективність функціонування підприємства». Економічний простір: зб. наук. праць. Дніпропетровськ: ПДАБА, 2008. № 15. С. 275–285.

11. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2014 № 1621-IV. Дата оновлення: 02.12.2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (дата звернення: 05.09.2018).

12. Райсберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. Москва: ИНФРА-М, 2013. 384 с.

МІЖНАРОДНА АКТИВНІСТЬ УКРАЇНСЬКИХ ЗВО: БРЕНД-МЕНЕДЖМЕНТ ЧИ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ?

UKRAINIAN UNIVERSITIES' INTERNATIONAL ACTIVITY: BRAND-MANAGEMENT OR INTERNATIONALISATION?

Українська вища освіта постійно відчуває виклики та глобалізаційні трансформації, серед яких загальна інтернаціоналізація вважається ключовою стратегією, проте із запізненням на 20–25 років. Задекларований курс на інтернаціоналізацію вищої освіти (ІВО) в Україні кожен заклад вищої освіти реалізовує у власний спосіб, оскільки немає уніфікованого дороговказу на кшталт державної Стратегії інтернаціоналізації вищої освіти, а Програми розвитку закладів вищої освіти не розводять поняття сучасної інтернаціоналізації і традиційної міжнародної діяльності. Стаття базується на дослідженні способів реалізації інтернаціоналізації вищої освіти в 7 провідних університетах України – лідерах рейтингів закладів вищої освіти та переможцях у проектах за програмами Європейської комісії. Основним завданням дослідження є проаналізувати, що переважає в міжнародній діяльності досліджуваних закладів вищої освіти: інтернаціоналізація вищої освіти чи прагнення підвищити рейтингові позиції.

Ключові слова: вища освіта, інтернаціоналізація вищої освіти, міжнародна діяльність, освітні програми Європейського Союзу, рейтинг заклад вищої освіти.

Украинское высшее образование постоянно испытывает вызовы и глобализационные трансформации, среди которых всеобъемлющая интернационализация считается ключевой стратегией, однако с опозданием на 20–25 лет. Задекларированный курс на интернационализацию высшего образования (ИВО) в Украине каждый вуз реализует по-своему, поскольку нет унифицированного путеводителя вроде государственной Стратегии интернационализации высшего образования, а Программы развития вузов не разводят понятия современной интерна-

ционализации и традиционной международной деятельности. Статья базируется на исследовании способов реализации интернационализации высшего образования в 7 ведущих университетах Украины – лидерах рейтингов вузов и победителях в проектах по программам Европейской комиссии. Основной задачей исследования является проанализировать, что преобладает в международной деятельности исследуемых вузов: интернационализация высшего образования или стремление повысить рейтинговые позиции.

Ключевые слова: высшее образование, интернационализация высшего образования, международная деятельность, образовательные программы Европейского Союза, рейтинг вуза.

Ukrainian higher education constantly faces challenges and globalization transformations, among which the overall internationalisation is considered a key strategy, but with 20–25 years delay. The declared course on the internationalisation of higher education (IHE) in Ukraine is implemented in its own way by each University, since there is no unified guidance like the State Strategy of the IHE, and the Universities' Program Plans of development do not raise the concept of nowadays internationalisation and traditional international activities. The article is based on the research of the ways of IHE implementation in 7 leading Ukrainian universities, which are leaders in Universities' rankings and often win Calls for proposals under the European Commission programs. The main task of the survey was to analyze the prevailing reasons for the investigated Universities international activeness: IHE or the rating positions improvement.

Key words: higher education, internationalisation of higher education, international activity, EU studying programs, Universities ranking.

УДК 378.014:339.94

Костюк Т.О.

к. політ. наук, доцент,
старший науковий співробітник
Науково-дослідна лабораторія
інтернаціоналізації вищої освіти
Київського університету
імені Бориса Грінченка

Постановка проблеми у загальному вигляді. Процесу інтернаціоналізації вищої освіти (далі – ІВО) вже більше двох десятиліть, він є багатоаспектним, на нього діють регіональний – національний – внутрішньоуніверситетський контент на мезо-, макро- й мікрорівнях, що й зумовлює нормативну та імплементаційну диференціацію. Проте він найчастіше асоціативно залишається синонімом вхідної мобільності. І цей критерій є чи не єдиним основним показником успішності ІВО, який береться до уваги в рейтингових оцінюваннях закладів вищої освіти (далі – ЗВО), як, наприклад, QS World Ranking¹.

У ході дослідження ми переконалися, що є різниця між сприйняттям основних цілей і завдань

ІВО в Європі (включаючи Україну та інші країни східноєвропейського регіону) та Північній Америці (США, Канада). Так, у Європі вхідна/вихідна академічна мобільність за програмами Erasmus уже давно й досі залишається головним показником «інтернаціоналізованості» ЗВО. Звичайно, впроваджується інтернаціоналізація навчальних планів, компаративний міжнародний складник у програми підготовки спеціалістів, організовуються літні мовні школи, але ці показники рідко беруться до уваги під час складання рейтингових таблиць. У Північній Америці мобільність, звичайно, також є одним із основних пріоритетів розвитку університетів, але, наприклад, програма наукових обмінів ім. Фулбрайт не розглядається як єдиний спосіб досягти успіху на ринку

¹ Глобальне щорічне дослідження і складений на його основі рейтинг найкращих вищих навчальних закладів світового значення за показником їхніх досягнень у галузі освіти й науки. Розрахований за методикою британської консалтингової компанії Quacquarelli Symonds (QS).

міжнародних освітніх послуг. Значна увага приділяється розвитку потенціалу студентів, формуванню універсальних компетенцій і здібностей, конкурентоспроможних і затребуваних на світових ринках праці спеціалістів. Тобто внутрішня інтернаціоналізація, інтернаціоналізація «вдома» розглядається як рівнозначний вектор ІВО разом із зовнішньою (вхідна/вихідна академічна ступенева/кредитна мобільність).

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Визначень ІВО загалом та окремих його аспектів існує багато, проте з 2011 року в науковому дискурсі починають проглядатись тенденції до реконцептуалізації цього феномена. Почали з'являтися наукові статті, в яких акцент зміщено із суто теоретичного визначення на оцінні судження про процес, осмислення змін «середнього віку» ІВО [3]; а то і його можливого «занепаду», адже «з кінця 1980-х рр. до багатовимірного поняття ІВО додано нові компоненти, які перетворили його з просто обміну студентами на великий бізнес щодо їх залучення та з діяльності, яка впливала на відносно невелику групу еліт, на масовий феномен» [2]. Узагальнюючи всі висловлені з 2011 р. ідеї й візії, можемо сказати, що спільним є меседж про те, що «міжнародна освіта не може більше розглядатись як перелік обов'язків міжнародних відділів університетів і невеликої кількості мотивованих спеціалістів з інтернаціоналізації з числа викладачів і студентів. ІВО, навпаки, повинна бути інтегрованою, широкою та сутнісною концепцією» [1].

Окрім останніх напрацювань експертів щодо теоретико-методологічного забезпечення і практичної реалізації ІВО, для виконання завдань нашого дослідження участі й результативності провідних українських ЗВО в програмах Європейської комісії та кореляції цих показників і ступеня інтернаціоналізації згаданих ЗВО в нагоді стали нормативні

документи Еразмус + в Україні, бази проектів Європейського Союзу (далі – ЄС) у сфері вищої освіти й Жана Моне та офіційна статистика участі України в цих конкурсах. Крім того, ми дослідили організаційну структуру, Положення про роботу міжнародних відділів і стратегії розвитку провідних українських ЗВО-переможців конкурсів грантових заявок з метою встановлення ступеня їх інтернаціоналізованості [4–14].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Українська ІВО «навздогін» через невідповідність стартових можливостей відбувається здебільшого не з урахування світового досвіду, а виходячи з вітчизняних реалій. За основну мету беруться фінансова ефективність і рейтингові показники. У національному науковому дискурсі й програмних документах ЗВО бракує переліку практичних кроків із загальної стратегії ІВО на протипагу завданням з розвитку бренду самого ЗВО.

Мета статті – встановити рівень інтернаціоналізованості провідних українських ЗВО на підставі показників успішності в програмах Європейської комісії та з огляду на організацію й нормативне закріплення міжнародного вектору діяльності.

Виклад основного матеріалу. Показники участі й успішності українських ЗВО в освітніх програмах ЄС стабільно позитивні та зростаючі. Документ Європейської комісії «Еразмус + для розвитку вищої освіти в Україні» наводить статистику участі України та її позицію у відсотках з-поміж інших учасників Східного партнерства в: 1) Erasmus + : K1. Програми Міжнародної кредитної мобільності (International credit mobility, ICM); 2) Erasmus Mundus; 3) Erasmus + : K2. Capacity-building for Higher Education (розвиток компетенцій); 4) напрям Жана Моне [4].

1. Erasmus + : K1. Програми Міжнародної кредитної мобільності.

	2017	2016	2015
Отримані заявки за участі України	393	316	299
Відібрані проекти за участі України	268	214	161
Студенти й викладачі, які їдуть до ЄС	1815	1684	1772
Студенти й викладачі, які їдуть в Україну	896	686	382
Відсоток регіонального бюджету (див. діаграму 1)	41,1	38,8	43,5

2. Erasmus Mundus Join Master Degrees (EMJMDs).

Україна в проектах EMJMD	2017	2016	2015	2014
Загалом відібрані EMJMDs	39	27	15	11
Загалом надійшло заявок	122	92	76	61
Отримані заявки за участі України	4	4	0	2
Відібрані EMJMDs за участі України	2	0	0	0
Повне партнерство України в EMJMDs	1	0	0	0
Асоційоване партнерство України в EMJMDs	4	0	0	0

3. Erasmus + : K2. Capacity-building for Higher Education(CBHE).

Україна в проектах CBHE	2017	2016	2015
Заявки, отримані в проекті загалом	833	736	515
Проекти, відібрані загалом	149	147	138
Відібрані заявки за участі України	134	130	91
Відібрані проекти за участі України	8	6	10
Проекти, де координатором є Україна	1	0	0
Випадки участі України в окремих проектах	41	41	43

4. Напряму Жана Моне.

Участь України в напрямі Жана Моне	2017	2016	2015	2014
Заявки, отримані в проекті загалом	1177	1034	879	493
Проекти, відібрані загалом	238	270	260	212
Заявки від України	149	124	110	27
Відібрані проекти від України	12	11	8	10
Мережі із залученням партнерів з України	1	0	1	0

Цьогорічні результати конкурсу проектів напряму Жана Моне, оприлюднені 19 липня 2018 р., свідчать, що 14 проектів від України рекомендовані до фінансування ЄС. Такий очевидний успіх і флагманські позиції з-поміж інших країн-учасниць Східного партнерства провокують рефлексію стосовно усвідомленого поступу українських ЗВО на шляху ІВО. Проведене нами дослідження мало на меті розглянути стан упровадження ІВО на макро-(державному) та мікрорівнях (університетському) на підставі Положень про міжнародний відділ, ролі й місця міжнародного відділу в структурі університету, що дало б змогу зіста-

вити успішність написання грантових заявок та успішність реалізації ІВО.

Для порівняння нами обрано 7 провідних українських ЗВО з високими рейтингами та показниками виграних проектів за грантовими програмами Європейської комісії: КНУ ім. Т. Шевченка, ЛНУ ім. І. Франка, НТУ «КПІ» ім. І. Сікорського, Сумський державний університет, ХНУ ім. В.Н. Каразіна, Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника та Київський університет імені Бориса Грінченка.

Вивчались організаційна структура ЗВО, структурний підрозділ, відповідальний за ІВО [8-14].

Таблиця 1

Інформація про орган, відповідальний за міжнародну активність ЗВО

Назва ЗВО	Назва органу	Структура	Кадровий склад
КНУ ім. Т. Шевченка	Відділ міжнародного співробітництва	Розгалужена, складається з 4 груп	8
ЛНУ ім. І. Франка	Відділ міжнародних зав'язків	Одиничний орган ²	5
НТУ «КПІ» ім. І. Сікорського	Департамент міжнародного співробітництва	Розгалужена, складається з 6 відділів, які, у свою чергу, діляться на сектори (26)	? ³
Сумський державний університет	Відділ міжнародних зав'язків	Розгалужена, складається з 4 груп	14
ХНУ ім. В.Н. Каразіна	Управління міжнародних відносин	Розгалужена, складається з 3 відділів	? ³
Прикарпатський НУ імені Василя Стефаника	Відділ міжнародних зав'язків	Одиничний орган	7
Київський університет імені Бориса Грінченка	Науково-дослідна лабораторія інтернаціоналізації вищої освіти (НДЛ ІВО)	Одиничний орган	5

² Але додатково є 20 координаторів академічної мобільності в рамках проектів Erasmus + (по 1 на кожному факультеті).

³ Немає інформації про кадровий склад, на сайті зазначено тільки начальників відділів.

Отже, 6 із 7 провідних українських ЗВО не мають підрозділу, який би орієнтувався саме на реалізацію всеохоплюючої інтернаціоналізації. Це переважно традиційні міжнародні відділи, які займаються абсолютно всіма видами діяльності, яка б прямо чи опосередковано мала стосунок до міжнародної сфери. Слова «інтернаціоналізація» навіть немає в документах, якими керуються міжнародні відділи у своїй роботі.

До основних функцій досліджуваних структурних підрозділів, відповідно до нормативних документів, що регулюють їхню діяльність, загалом належать вхідна/вихідна академічна мобільність, пошук проектів і написання грантових заявок, розвиток партнерства із закордонними ЗВО і членство в міжнародних установах та організаціях, підготовка й організація прийому іноземних делегацій, навчання іноземних студентів і повний документальний і юридичний супровід протягом їхнього навчання, інформаційно-організаційна й рекламна активність. Ці функції традиційно є складниками зовнішньої інтернаціоналізації. Треба зазначити, що в нормативних документах відібраних нами ЗВО про завдання з розвитку внутрішньої інтернаціоналізації нічого не йдеться. На практиці ж, виходячи з інформації, розміщеної на офіційних сайтах, вона реалізовується через інтернаціоналізацію навчальних планів, міждисциплінарність, мовні програми, дистанційну освіту, культурні заходи, взаємодію зі студентським корпусом для розвитку міжкультурного обміну та діалогу, через коучинг як елемент взаємодії професорсько-викладацького і студентського складу.

Постає питання: чи є пряма залежність між розширенням штату міжнародних відділів і дієвою IBO? На жаль, ні. Уведення спеціалізованого штату співробітників, задіяних лише в написанні проектних заявок за програмами Еразмус +, Горизонт 2020 і напрямом Жана Моне, значно збільшує шанси ЗВО виграти грант. Але при цьому не завжди вхідна/вихідна академічна мобільність є основною метою. Якщо подивитись, наприклад, статистику за Erasmus + : K1., зокрема на показники вихідної академічної мобільності за 2015 і 2016 рр., то, незважаючи на зростаючу динаміку виграних проектів, показники академічної мобільності знизились. Тобто основною метою участі й перемоги в освітніх програмах Європейської комісії стає не підвищення рівня мобільності студентів і спроможності ЗВО виховати конкурентоспроможних спеціалістів міжнародного класу, а покращення своїх позицій у міжнародних рейтингах. Українські університети праг-

нуть створити упізнаваний бренд, не приділяючи великої уваги якості освіти, рівню знання іноземних мов і наповненню навчальних курсів.

Однак мета інтернаціоналізації університету не повинна зводитися до банального бренд-менеджменту, адже відбувається дифузія цілей зі зміщенням акцентів з інтернаціоналізації на міжнародну маркетингову кампанію. У першому випадку діяльність спрямована на рекламування й розвиток бренду ЗВО, тоді як справжня мета IBO полягає в інтегруванні на міжнародному, міжкультурному та науковому рівнях для досягнення стандартів провідних світових закладів освіти у викладанні, дослідженні, соціальній відповідальності університету.

Висновки. Процес інтернаціоналізації містить потужний формуючий і моделюючий потенціал, є інструментом підвищення конкурентоспроможності у сфері вищої освіти на державному, регіональному й міжнародному рівнях. Разом із тим це ще й суттєвий виклик системі державного управління вищою освітою.

Українські ЗВО опинились в стані «наздоганяючої інтернаціоналізації», коли європейські і світові освітні інституції апробували й установили основні критерії для успішної інтернаціоналізації та оцінювання її стану. Приєднавшись до спільного європейського простору вищої освіти, вітчизняні освітні установи не встигають паралельно досягти якісних і кількісних показників IBO, визначивши пріоритетом її кількісні (рейтингові) показники. У такому випадку поза фокусом уваги залишаються якість освітніх послуг, соціальна відповідальність, розумові й фізичні затрати учасників освітнього процесу та їх користь для інтернаціоналізації. Тобто IBO перетворюється «з процесу, заснованого на цінностях співробітництва, партнерства, обміну, взаємних зисків і розширення можливостей, на процес, що все більше характеризується конкуренцією, комерціалізацією, особистісною вигодою й підвищенням статусу», – констатувала Д. Найт, розкриваючи «5 міфів про інтернаціоналізацію».

Цілі, очікувані результати та інвестиції в глобальну ініціативу брендингу стають першочерговою метою. 6 із 7 досліджуваних нами ЗВО не містять слова «інтернаціоналізація» ні в назві структурного підрозділу, ні в регулятивних документах. У 4 із 7 ЗВО є окремі штатні одиниці, задіяні виключно в написанні проектних заявок, і саме вони є лідерами за кількістю виграних проектів і займають топ-позиції в рейтингах, що допомагає розвивати бренд. І лише в 1 з досліджуваних університетів стратегія IBO є комплексною й реалізується в науковій, теоретичній і практичній площині через спеці-

ально створену НДЛ ІВО. Такий підхід рано чи пізно виявиться успішнішим за банальну міжнародну маркетингову схему, призведе до більшого міжнародного визнання й пізнаваності бренду, але визнання в такому випадку не є пріоритетним завданням.

У перспективі подальших розвідок передбачається вивчити перспективи активної й конструктивної реалізації ІВО через програми державного регулювання у сфері вищої освіти. Важливим для вивчення також залишається питання державного управління ІВО в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Степаненко І., Дебич М. Інтернаціоналізація як інструмент розвитку лідерського потенціалу університету: навчальний посібник. Київ: ДП «НВЦ «Пріоритети», 2017. 44 с.
2. Brandenburg, U. De Wit. (2010). The end of internationalization. International Higher Education, 62, 15–16.
3. Knight J. (2011) Is internationalisation having an identity crisis? IMHE Info (p.1.). Paris: OECD/ IMHE.
4. URL: <http://erasmusplus.org.ua/>.
5. URL: <http://erasmusplus.org.ua/erasmus/novyny-i-baza-proektiv.html>.
6. URL: <http://erasmusplus.org.ua/novyny/1836-peremozhti-proektiv-zhana-mone.html>.
7. URL: https://ec.europa.eu/assets/eac/erasmus-plus/factsheets/neighbourhood/erasmusplus_ukraine_2017.pdf.
8. URL: <http://icd.kpi.ua/>.
9. URL: <http://kubg.edu.ua/>.
10. URL: <http://www.lnu.edu.ua/>.
11. URL: <https://pnu.edu.ua/>.
12. URL: <http://sumdu.edu.ua/ukr/general/about.html>.
13. URL: <http://www.univer.kharkov.ua/>.
14. URL: <http://www.univ.kiev.ua/>.

ГЛОБАЛЬНА КОНКУРЕНЦІЯ КОМПЕТЕНЦІЙ У НАУКОВО-ОСВІТНЬОМУ ВИСОКОТЕХНОЛОГІЧНОМУ ПРОСТОРИ МАЙБУТНЬОГО

GLOBAL COMPETITION OF COMPETENCES IN THE SCIENTIFIC AND EDUCATIONAL HIGH-TECH SPACE OF THE FUTURE

У статті здійснено теоретико-методологічний аналіз високотехнологічного простору майбутнього в контексті сучасних дослідницьких підходів, проведено теоретико-методологічну ідентифікацію технологій і високих технологій, представлену різними національними школами, розкрито концептуальні й методологічні суперечності щодо розуміння високотехнологічного простору майбутнього, охарактеризовано генезу категорійного становлення проблематики та інституційне забезпечення її в історії розвитку сучасної науки, систематизовано основні методологічні проблеми, які характерні для її розвитку в межах різних дослідницьких шкіл.

Ключові слова: освіта, технології, високі технології, глобалізація, глобальний світ, гіперпростір, сингулярність, кіборгізація, нейроінтерфейси, штучний інтелект, цифровий інтелект, інформаційне суспільство, цифрові технології, дистанційне навчання, громадянське суспільство, зовнішнє незалежне оцінювання.

В статье осуществлен теоретико-методологический анализ высокотехнологического пространства будущего в контексте современных исследовательских подходов, проведена теоретико-методологическая идентификация технологий и высоких технологий, представленная различными национальными школами, раскрыты концептуальные и методологические противоречия в понимании высокотехнологического пространства будущего, охарактеризованы генеза категоричного становления пробле-

матики и институциональное обеспечение ее в истории развития современной науки, систематизированы основные методологические проблемы, которые характерны для ее развития в рамках различных исследовательских школ.

Ключевые слова: образование, технологии, высокие технологии, глобализация, глобальный мир, гиперпространство, сингулярность, киборгизация, нейроинтерфейсы, искусственный интеллект, цифровой интеллект, информационное общество, цифровые технологии, дистанционное обучение, гражданское общество, внешнее независимое оценивание.

The article deals with theoretical and methodological analysis of the high-tech space of the future in the context of modern research approaches, conducted theoretical and methodological identification of technologies and high technologies presented by various national schools, conceptual and methodological contradictions concerning understanding of the high-tech space of the future are described, the genesis of categorical formation of problems and institutional provision of it in the history of the development of modern science, the basic system is systematized methodological problems that are characteristic of development within different research schools.

Key words: education, technology, high technologies, globalization, global world, hyperspace, singularity, cyborgization, neural interfaces, artificial intelligence, digital intelligence, information society, digital technology, distance learning, civil society, external independent evaluation.

УДК 378.014

Мар'яненко Г.І.

к. держ. упр., проректор
з наукової роботи

Інститут підготовки кадрів державної
служби зайнятості України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Майбутня парадигма глобального високотехнологічного розвитку висуває до компонентів національних економічних систем, науково-освітньої сфери певні компетенції суспільної діяльності у високотехнологічному розвитку майбутнього. Уже сьогодні підтвердженням цього є той факт, що, за окремими оцінками, глобальна індустрія освіти, включаючи витрати на національні освітні системи, становить нині другий за обсягом світовий ринок після ринку інноваційних технологій. Транснаціоналізаційні тенденції, які в останні три десятиліття охопили більшість видів бізнес-діяльності, дедалі більшою мірою захоплюють у свою орбіту й науково-освітню сферу. Це має багатовимірний вияв у системній диверсифікації об'єктної, суб'єктної та інституціональної структури світової освіти майбутнього. Розвиток сучасного світу артикулює значний блок проблемних питань, які потребують

розроблення нового методологічного інструментарію освіти, її ідентифікації та вирішення. Однією з таких стратегічних проблем є ідентифікація змісту високотехнологічного простору майбутнього, його структурування, альтернативність розуміння щодо передумов і факторів розвитку, різні зрізи контекстних підходів, які набувають концептуальної значимості в межах різних наукових шкіл. Це увиразнює органічну доцільність деталізованого аналізу зазначеної проблематики в контексті дослідження, з огляду на поставлене авторське завдання. Така контекстна логіка має забезпечити можливість чіткої теоретико-методологічної ідентифікації поняття «високотехнологічний простір освіти майбутнього», розкриття її сутності й відповідної систематизації дослідницьких підходів і шкіл до його вивчення. Уже через кілька років викладачем може бути комп'ютерна програма. А в далекому майбутньому освіта стане схожою на віртуальну гру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оскільки глобалізаційний процес охоплює всі сфери життя людства, поєднує об'єктивні та суб'єктивні складники, його вивченням займаються вчені різних галузей знань – філософи, політологи, соціологи, економісти, культурологи тощо. Науковцями вже досить суттєво досліджено сутність глобалізації як цілісного явища економічної та соціальної еволюції. У роботах І. Алексеєнко, Т. Андрущенко, О. Білоруса, І. Бураковського, С. Вовканича, У. Бека, В. Гейця, В. Іноземцева, М. Косолапова, Д. Метюза, В. Новицького, Й. Рендерса, В. Беренса, О. Неклесси, В. Співака, А. Уткіна, М. Чешкова та інших усвідомлено природу глобалізації, осмислено глобальні трансформації як складні нелінійні процеси взаємодії країн і цивілізацій.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Система вищої освіти в Україні формується як один із пріоритетних напрямів і ціннісних орієнтацій державності й суспільної свідомості. Проблеми виховання, освіти, розвитку молодого покоління набувають особливого значення, оскільки доля майбутнього людства більшою мірою залежатиме від розвитку духовної та моральної сфер суспільства. Тому саме професійна педагогічна діяльність учителя як носія духовних цінностей, спадкоємця поколінь покликана сприяти утвердженню гуманної, демократичної особистості, здатної до саморозвитку, самореалізації своїх інтересів та обдаровань. Розвиток системи вищої освіти вимагає від педагогічної науки й практики вивчення та впровадження сучасних технологій і нових методів навчання дітей і молоді. Інновації в педагогіці пов'язані із загальними процесами в суспільстві, глобалізаційними та інтеграційними процесами.

Провідною тенденцією розвитку суспільного поділу праці, яка найбільш притаманна розвиненим країнам, є інституціоналізація генерування знань. Саме інститути формують умови діяльності людини, яка цілеспрямовано створює та управляє знаннями. Однак це не применшує значення індивідуального виміру людини як ключового творчого агента економічного розвитку. Водночас компонентний склад інтелектуального капіталу (людський капітал, організаційний капітал і капітал відносин), який став результатом еволюції поглядів за останні десятиліття, потребує поглибленого дослідження. Зокрема, особливої уваги потребують зростання інтернаціоналізації складників інтелектуального капіталу країн та інституцій, їх глобальне позиціонування, а також генерування й управління знаннями на індивідуальному та інституціональному рівнях [5, с. 235].

Мета статті – проаналізувати високотехнологічний простір майбутнього в контексті сучасних дослідницьких підходів, провести теоретико-методологічну ідентифікацію технологій і високих технологій, представлену різними національними школами, розкрити концептуальні й методологічні суперечності щодо розуміння високотехнологічного простору майбутнього, охарактеризувати генезу категорійного становлення проблематики та інституційне забезпечення її в історії розвитку сучасної науки, систематизувати основні методологічні проблеми, які характерні для її розвитку в межах різних дослідницьких шкіл.

Виклад основного матеріалу. Цілеспрямоване входження України у світову спільноту, модернізація міжнародного порядку в контексті визначених пріоритетів майбутнього світоустрою вимагають від менеджерів вищої освіти поетапно реалізовувати складники наявної мегасистеми цілісного освітнього простору, де виразною ознакою її змісту є розбудова на основі компетентнісного підходу, що зумовлено кількома причинами: по-перше, переходом світової спільноти до інформаційного суспільства, де пріоритетним вважається не просте накопичення студентами знань і предметних умінь і навичок (мета так званої «знаннєвої педагогіки»), а формування вміння вчитися, оволодіння навичками пошуку інформації, здатності до самонавчання упродовж життя, де ці новоутворення стають визначальною сферою професійної діяльності людини; по-друге, упровадженням моделі особистісно-орієнтованого навчально-виховного процесу як оновленої парадигми освіти, яка передбачає визнання студента суб'єктом цього процесу, носієм двох груп якостей через вміння навчатися та бажання вчитися, що можливе за умови, з одного боку, оволодіння ним продуктивними (загальнонавчальними) вміннями й навичками та розгорнутою рефлексією, а з іншого – сформованості позитивного емоційно-ціннісного ставлення до процесу діяльності, її результату, самореалізації особистості; по-третє, особливою актуалізацією глобалізації всіх сфер життєдіяльності особистості й суспільства в умовах загальноцивілізаційних тенденцій сучасного світу, що вимагає від вищої школи надати молодій людині елементарних можливостей інтегруватися в різні соціуми, самовизначатися в житті, активно діяти, бути конкурентоспроможною на світовому ринку праці; по-четверте, необхідністю опанувати мистецтвом швидких трансформаційних змін у освітніх системах як у локальному (регіональному, національному) середовищі, так і глобальному просторі. Науково

обґрунтоване вирішення зазначених проблем детермінує переосмислення цілей підготовки майбутніх фахівців, її реалізацію через компетентнісний підхід як важливий засіб модернізації змісту вищої освіти.

Зазначимо, що поняття «компетентнісна освіта» (Competency – Based Education) виникло у США наприкінці 80-х – початку 90-х років XX століття, його підґрунтям стали вимоги бізнесу й підприємництва щодо випускників вищих навчальних закладів стосовно їхньої невпевненості та браку досвіду під час інтеграції й застосування знань у процесі прийняття рішень у конкретних ситуаціях [7, с. 136].

Інновації в освіті є закономірним явищем, динамічним за характером і розвивальним за результатами, їх запровадження дає змогу вирішити суперечності між традиційною системою й потребами в якісно новій освіті. Сутнісною ознакою інновації є її здатність впливати на загальний рівень професійної діяльності педагога, розширювати інноваційне поле освітнього середовища в навчальному закладі, регіоні. Як системне утворення інновація характеризується інтегральними якостями: інноваційний процес, інноваційна діяльність, інноваційний потенціал, інноваційне середовище [3, с. 14–35].

Проблема інноваційного розвитку освіти й освітніх інновацій є актуальною, тому що вона викликає широкий суспільний і науковий резонанс. Інноваційна освітня діяльність передбачає розвиток творчого потенціалу педагогів і стосується не лише створення та поширення новизни, а й зміни в способі діяльності, стилі мислення учасників навчально-виховного процесу. Основною характеристикою інноваційної педагогічної діяльності вищого навчального закладу є підвищення результативності освітнього процесу.

Упровадження й систематичне використання сучасних інформаційних технологій у навчальному процесі ВНЗ сприяє активізації навчально-пізнавальної діяльності студентів і викладачів, інтенсифікації навчального процесу, появі стійкої зацікавленості в навчанні, підвищенню мотивації пізнавальної діяльності, формуванню потреби в самонавчанні, саморозвитку, умінню самовизначатися в навчальній діяльності. У викладача змінюється позиція, він стає носієм нового педагогічного мислення й принципів педагогіки співробітництва, професіоналом, здатним до проектування та перепроєктування своєї діяльності [2, с. 61–65].

Отже, інновації в освіті – це процес творення, запровадження й поширення в освітній практиці нових ідей, засобів, педагогічних

та управлінських технологій, у результаті яких підвищуються показники (рівні) досягнень структурних компонентів освіти, відбувається перехід системи до якісно іншого стану. Слово «інновація» має багатомірне значення, оскільки складається з двох форм: власне ідеї та процесу її практичної реалізації [4, с. 875].

Ми знаходимося на початку найбільш швидкої урбанізації людства, нанотехнологічного буму, кіборгізації нейроінтерфейсів, симбіозу біологічного та цифрового інтелектів. Кожного ранку ми прокидаємось на якийсь відсоток розвинутішими, ніж учора, тому важливе сьогоденне визначення тенденцій розвитку вищої освіти як важливого сегменту глобального ринку послуг, його трансформації та переорієнтації в умовах глобальної автоматизації й інформатизації суспільства, обґрунтування напрямів удосконалення національної системи освітніх послуг України в контексті переваг сучасних і майбутніх професій і технологій, проблем безробіття майбутнього ринку праці.

У нашій країні теж відчутні негативні наслідки такої тенденції: знецінення отримуваних кваліфікацій і зниження якості наданих освітніх послуг. Прискорення процесу «встарівання» знань через пришвидшення оновлення технологій і техніки під впливом науково-технічного прогресу вимагає необхідності впровадження системи «безперервної освіти впродовж життя». Крім того, така тенденція зумовлює «інфляцію» професійних, а отже, й освітніх стандартів, відмову від вузької професійної спеціалізації освіти, зміни співвідношення загальноосвітніх і вузькоспеціалізованих предметів, розширення набору інноваційних методів навчання та програм практичної підготовки фахівців. «Безперервне навчання» в Україні визначено одним із пріоритетів загальнодержавної політики, що відповідає світовим тенденціям [6, с. 223].

З метою максимального використання позитивного потенціалу сучасних глобальних тенденцій у розвитку освіти й подолання їх негативних наслідків необхідною є реалізація низки заходів, а саме: децентралізація системи вищої освіти, реальна автономізація ВНЗ (включно з економічною діяльністю), розвиток приватного сектора галузі вищої освіти з одночасним запровадженням ефективною системи оцінювання якості освіти, базованої на незалежних агенціях оцінювання якості; поступова реструктуризація й оптимізація державного замовлення на підготовку спеціалістів за участі роботодавців з метою приведення державного замовлення у відповідність до реальних потреб державного і приватного секторів національної економіки;

розвиток системи освіти протягом життя; подальший розвиток експортного потенціалу вітчизняної вищої освіти з метою отримання економічних результатів, прискорення модернізації освіти й посилення впливу та підвищення престижу України у світі; активне впровадження в програми вищої освіти підприємницького складника, передусім у плані оволодіння студентами практичними навичками, необхідними для ведення самостійної економічної діяльності, а також отримання ними необхідних знань щодо законодавства та практики бізнесу в Україні й за кордоном; підвищення уваги до суспільствознавчого блоку вищої освіти та питань університетського самоврядування, від чого значною мірою залежить майбутня участь молодих людей у суспільно-політичному житті; цілеспрямована просвітницька робота з метою об'єктивного інформування батьків та абітурієнтів, зацікавленої громадськості щодо цінності тих чи інших спеціальностей на вітчизняному й міжнародному ринках праці, ринку інноваційних технологій [1].

Серед інших технологій часто виділяють високі технології – найбільш високорозвинуті (найсучасніші) технології, що є «наукоємними», тобто які інтенсивно використовують найновіші наукові досягнення. Наприклад, виробництво мікропроцесорів, штучного інтелекту, сучасних автомобілів тощо. Прийнято вважати, що такі технології є найважливішими з погляду «забезпечення майбутнього» людства.

Значимість високотехнологічного простору освіти майбутнього підкреслюється тим, що люди сильно потребують прогнозів того, що з ними станеться, чи потрібні вони будуть ринку праці, які знання потрібні в майбутньому, чи потрібні вони будуть узагалі ринку зайнятості населення. Майбутнє – суб'єктивна з людського погляду й об'єктивна з погляду стороннього спостерігача часова категорія сприйняття реальності, яка характеризується комплексом явищ і подій, що не здійснились і не відбулися стосовно об'єкта, який перебуває в більш ранньому часі, але людство прагне його усвідомлювати та прогнозувати своє майбутнє.

Створення штучного інтелекту – найбільший виклик для людства у сфері науки й освіти. За останніх 10 років штучний інтелект майже зрівнявся з розумом людини, процес удосконалення вже не зупинити, алгоритми університетських знань з кожним роком знецінюються. Найближчим часом штучний розум почне самовдосконалюватись – і це буде початком кінця ери вищих навчальних закладів. Це озна-

чає, що інноваційні технології в освітньому глобальному просторі майбутнього потребують сучасних змін уже зараз з програмою запровадження на 20–30 років уперед, особливо для органів публічної влади.

Висновки. Очевидна безглуздість – ростити покоління для майбутнього взагалі, ніяк його не враховуючи, не передбачати переваги та загрози глобалізації, високошвидкісної зміни ринку праці й майбутніх професій. Народна освіта продовжує навчати фінансистів, свідомо приховуючи, не розуміючи, що їхня професія не буде затребувана вже за п'ять років, усі алгоритми будуть обраховувати комп'ютери та роботи. Це лише приклад однієї професії. Така підготовка шкіл і вишів під час отримання знань не припустима в подальшому у високотехнологічному світовому просторі. Дуже шкода, але це неминучий факт, цінність вищої освіти вже давно стала нікчемною, університетські знання в сьогодиншньому інформаційному просторі перестають бути унікальними, матриця руйнує монополію на знання й освіту. Професіоналом може стати будь-хто, якщо людина бажає, то може самостійно розвивати свої здібності й таланти.

Сьогодні народна освіта за циклює підрастаюче покоління на заучуванні непотрібної інформації, яка доступна в Інтернеті й за рахунок інших електронних комунікацій.

Українська система ЗНО не ліквідувала корупцію, а тільки збільшила її складник на визначених рівнях компетентності. Потрібно негайно скасувати систему оцінювання знань дітей (ЗНО). Вона неадекватна в сучасних умовах отримання знань, прищеплення навичок роботи в команді, адаптації до ринку праці та несе загрозу формування особистості в процесі її соціалізації.

Освіта майбутнього має поставити такі мету й завдання:

1. Розвивати критичне мислення.
2. Учити працювати в командах і проектах.
3. Учити працювати з величезним швидкісним потоком інформації.
4. Розвивати здібності, своєю й командною працею заробляти на життя.
5. Розвивати інноваційну винахідливість.
6. Керувати високими технологіями, розвивати нові.
7. Допомогти описати і створити картину майбутнього світу, в тому числі майбутнього високотехнологічного публічного управління державою.
8. Вивчати геоекономію, філософію, глобальну проблему збереження миру, інші науки, що вивчають планету Земля й космічний простір.

Держава має провести глибокий аналіз, що виробляє система освіти, чи потрібні ці спеціальності ринку праці. Необхідно припинити витрачати мільйони гривень на неефективну систему освіти, яка не регулює, а руйнує ринок зайнятості населення.

Держава мусить стати гарантом переосмислення парадигми освіти, конкуренції компетенцій у світі високотехнологічних і швидкісних технологій. Потрібні інші підходи, наукове середовище своєю сьогодишньою бездіяльністю або короткозорістю знищує майбутні робочі місця, соціальний устрій держави й середній клас.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: наслідки для України: аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1537/>.
2. Гуревич Р.С. Інформаційно-телекомунікаційні технології в підготовці майбутнього фахівця.

Неперервна професійна освіта: теорія і практика. Київ, 2002. № 4. С. 61–68.

3. Дубасенюк О.А. Інноваційні освітні технології та методики в системі професійно-педагогічної підготовки. Професійна педагогічна освіта: інноваційні технології та методики: моногр. / за ред. О.А. Дубасенюк. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2009. С. 14–47.

4. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; гол. ред. В.Г. Кремень. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.

5. Ільницький Д.О. Глобальна конкуренція в науково-освітньому просторі: монографія. Київ: КНЕУ, 2016. 445 с.

6. Педагогічні технології у неперервній професійній освіті: моногр. / за ред. С.О. Сисоєвої. ВІПОЛ, 2001. 502 с.

7. Компетентнісний підхід до підготовки педагогів у зарубіжних країнах: теорія та практика: моногр. / Н.М. Авшенюк, Т.М. Десятов, Л.М. Дяченко, Н.О. Постригач, Л.П. Пуховська, О.В. Сулима. Кіровоград : Імекс-ЛТД, 2014. 280 с.

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

ORGANIZATION OF THE AUTHORITIES IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

У статті досліджено чинний адміністративно-територіальний устрій України та розглянуті стандарти, що стосуються адміністративно-територіального устрою держав ЄС – Європейської класифікації NUTS. Зосереджено увагу на питаннях, що заважають органам місцевого самоврядування ефективно забезпечувати здійснення наданих їм повноважень в умовах децентралізації. Надано пропозиції щодо розбудови дієвої системи територіальної організації влади та щодо створення правових передумов до оптимізації наявної системи адміністративно-територіального устрою.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, місцеві державні адміністрації, NUTS.

В статье проанализирована существующая система административно-территориального устройства Украины и рассмотрены стандарты, касающиеся административно-территориального устройства государств ЕС – Европейской классификации NUTS. Сосредоточено внимание на вопросах, которые мешают органам местного самоуправления эффективно обеспечивать осуществление предоставленных им полномочий в условиях децентрализации. Представлены предложения по развитию существующей системы территориальной организации власти и по созданию правовых предпосылок к оптимизации существующей системы административно-территориального устройства.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, децентрализация, административно-территориальное устройство, местные государственные администрации, NUTS.

Adopted by the Cabinet of Ministers of Ukraine on April 1, 2014 the Concept of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine (hereinafter – the Concept) and the plan of measures for its implementation have given start to the most complex and difficult reform, which is aimed at creating and maintaining a healthy living environment for citizens, providing high-quality and affordable public services, establishing institutions of direct democracy, and meeting the interests of citizens in all spheres of life in the respective territory. In order to ensure the effectiveness of the implementation of the powers and resources provided, local self-government bodies should be sufficiently capable, that is, able to providing quality services to community members and developing the relevant territory.

The purpose of the article is to investigate the current administrative-territorial system (hereinafter – ATS) of Ukraine, to highlight problems that prevent local self-government bodies from exercising their powers effectively, to submit proposals for creating legal preconditions for optimizing the existing system of administrative-territorial organization.

Ukraine had 12 thousand territorial communities at the time of the adoption of the Concept. More than 6 thousand of Ukrainian communities had a population of less than 3 thousand people.

From them 4809 communities had population less than 1 thousand people, and in 1129 communities – less than 500 people. Most of these communities didn't have the executive bodies of councils, budgetary institutions or utility companies, etc. The subsidy of 5419 local government budgets was more than 70%, while 483 territorial communities were kept at the expense of the state budget by 90%.

In addition, the existing ATS at the level of territorial communities does not ensure the implementation of an important principle of ubiquity of local self-government, which should be implemented throughout Ukraine without any restrictions. According to the Concept, the community as an administrative-territorial unit (hereinafter – ATU) should become the territorial basis of local self-government. Consequently, significant imbalances, the absence of the ATU territorial integrity of a base level, the presence of some territorial communities among others – these circumstances led to an inappropriate territorial organization of power, which prompted conflicts of competency between local self-governments authorities (LSGA) as well as between LSGA and local self-government executive bodies. The situation with the functioning of local self-government bodies and territorial bodies of executive power at the district level is similar. Article 140 of the Constitution states that local self-government is the right of a territorial community – residents of a village or a voluntary association of residents of several villages into one village community, residents of a settlement, and of a city – to independently resolve issues of local character within the limits of the Constitution and the laws of Ukraine. That means, that voluntary association is allowed by the current Constitution. The determination of the ATS system, the territorial community, the ATU list, indicates significant contradictions and divergences between the norms and the current system. This problem should be resolved at the legislative level. In addition, Ukraine, having declared the European integration strategy, has undertaken corresponding obligations on observance and implementation of worldwide recognized standards and principles of the EU countries.

The amendments to the Constitution of Ukraine is the most logical and optimal way of legislative regulation of the ATS of Ukraine. This is envisaged by the Concept and proposed by the draft law on amending the Constitution of Ukraine as to decentralization of power introduced by the President of Ukraine to Verkhovna Rada (Parliament) on July 1, 2015. Thus, Article 133 of the draft law proposes to introduce a more precise ATU system of Ukrainian which should consist from: communities, districts, regions. However, the adoption of amendments to the Constitution is a complex and lengthy political process. Therefore, there is a need to adopt legislation within the framework of the current Constitution, which defines the foundations of the administrative-territorial system of Ukraine, the procedure for resolving issues arising in the process of voluntary association of territorial communities and creating legal preconditions to optimize the existing ATU system.

Key words: local self-government, local self-government bodies, decentralization, administrative-territorial structure, local state administrations, NUTS.

УДК 352.07

Негода В.А.

аспірант кафедри
публічного управління
та публічної служби
Національна академія державного
управління при Президенті України

Постановка проблеми у загальному вигляді. В сучасних умовах українська держава, маючи великий природний, економічний, культурний, інтелектуальний потенціал, обрала шлях розбудови державності, поєднуючи загально цивілізаційні тенденції і національний зміст державотворчого процесу.

Із прийняттям Урядом у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [1] і плану заходів з її реалізації дано старт найскладнішій, за висновками зарубіжних експертів, реформі, яка спрямована на створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

Здійснення реформи на принципі децентралізації влади в Україні супроводжується передачею значних повноважень від держави органам місцевого самоврядування під їх власну відповідальність, із забезпеченням відповідними фінансовими ресурсами.

Однак заради забезпечення ефективності здійснення наданих повноважень та ресурсів органи місцевого самоврядування мають бути доволі спроможними, тобто здатними надавати якісні послуги жителям громад і розвивати відповідну територію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання організації, правового регулювання і практики застосування місцевого управління в Україні знайшли відображення в роботах вітчизняних науковців і практиків: О. Васильєвої, П. Ворони, І. Дегтярьової, І. Коліушка, В. Колтун, В. Куйбіди, О. Лебединської, В. Мамонової, С. Хаджирадієвої, В. Шарого та ін.

Теоретичні проблеми державного управління, публічного управління та адміністрування, співвідношення централізації та децентралізації, відносини між владою та суспільством досліджували такі вітчизняні вчені, як В. Авер'янов, Т. Безверхнюк, Н. Нижник, Ю. Сурмін, В. Федоренко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом із тим не до кінця дослідженими, а тому й невирішеними, залишаються проблеми, пов'язані із формуванням нової системи територіального устрою України, розбудови ефективного місцевого самоврядування, а також проведення повноцінної децентралізації.

Мета статті. Метою статті є дослідити чинний адміністративно-територіальний устрій

України, висвітлити проблеми, які заважають органам місцевого самоврядування здійснювати ефективно надані їм повноваження, розглянути стандарти, що стосуються адміністративно-територіального устрою держав ЄС; надати пропозиції щодо розбудови дієвої системи територіальної організації влади та створення правових передумов до оптимізації наявної системи адміністративно-територіального устрою.

Виклад основного матеріалу. В Європейській хартії місцевого самоврядування визначено: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [4].

Варто зазначити, що на момент прийняття Концепції в Україні функціонувало близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становила менше 3 тис. осіб, із них у 4 809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1 129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них відсутні виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Дотаційність 5 419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримувалися коштом державного бюджету.

Отже, органи місцевого самоврядування таких громад практично не в змозі здійснювати надані їм законом повноваження.

Крім цього, чинна система адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) на рівні територіальних громад не забезпечує реалізацію важливого принципу повсюдності місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень. Юрисдикція органів місцевого самоврядування територіальних громад діє практично лише в межах населених пунктів. Реалізація цього принципу вимагає зміни територіальної основи місцевого самоврядування – воно має здійснюватися не лише в межах населених пунктів, а й на прилеглих до населених пунктів територіях. Територіальною основою місцевого самоврядування має стати громада як адміністративно-територіальна одиниця [10].

Суттєві диспропорції, відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці (далі – АТО) базового рівня, перебування одних територіальних громад у складі інших призвело до нераціональної територіальної організації влади, що спонукає до конфліктів компетенцій як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого

самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Подібною є ситуація з функціонуванням органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади на рівні районів.

Отже, процес децентралізації повноважень виконавчої влади, передачі фінансових ресурсів має відбуватися одночасно із формуванням нової територіальної основи організації системи місцевих та регіональних органів влади, тобто дослідження цього питання є актуальним і потребує окремого розгляду.

Щодо законодавчої основи системи адміністративно-територіального устрою України, то варто зазначити, що відповідно до ст. 133 Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Також визначено виключний склад адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня: АРК, області (перераховано), міста Київ та Севастополь.

Станом на 01.03.2014 р. в Україні було 29 740 населених пунктів (460 міст, 1 186 селищ, 885 селищ міського типу, 27 209 сіл), які, відповідно до Конституції, входять у систему адміністративно-територіального устрою і можуть вважатися адміністративно-територіальними одиницями, у кожній з яких може бути відповідна територіальна громада та сформовані нею органи місцевого самоврядування. Але нині в Україні функціонує лише 11 520 рад (458 міських, 783 селищних, 10 279 сільських). Тобто більшість територіальних громад охоплюють кілька населених пунктів і фактично є об'єднаними, але адміністративним шляхом.

Ст. 140 Конституції визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, тобто допускається їх добровільне об'єднання.

Зазначені визначення системи АТУ, територіальної громади, переліку адмінтеродиниць та їх кількість свідчать про суттєві суперечності та розбіжності норм та чинної системи, які мали б бути розв'язані на законодавчому рівні.

Ст. 92 Конституції України встановлено, що територіальний устрій України визначається виключно законами України [1]. Це підтверджено і роз'яснено в рішенні Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13.07.2001 р., в якому розтлумачено, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України» [5]. Отже, треба розуміти, що питання

територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом.

Однак із часу прийняття Конституції України жодна зі спроб ухвалити відповідні законодавчі акти не була успішною. Тому єдиним нормативним актом у цій сфері залишається чинним нині акт радянської доби – Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. № 1654 «Про вирішення питань адміністративно-територіального устрою» [6], застосування якого також ускладнене через невідповідність його положень Конституції та іншим законам. Зокрема, цим Указом визначається порядок зміни статусу територіальних одиниць та їхніх меж. Так, районний поділ областей при їх утворенні здійснюється Президією Верховної Ради. Встановлення і зміна меж, встановлення та перенесення адміністративних центрів областей здійснювалися також Президією Верховної Ради за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних рад. Усі інші норми також прив'язані до рішень органів, які нині не передбачені чинною Конституцією України.

Водночас окремі повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою (найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту) закріплено за органами місцевого самоврядування в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. Деякими повноваженнями наділені місцеві державні адміністрації (далі – МДА), за якими закріплене право брати участь у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою у межах, визначених законодавством. Більш конкретними повноваженнями МДА наділені в процесі формування об'єднаних територіальних громад.

Неповний аналіз чинного законодавчого поля щодо адміністративно-територіального устрою свідчить про відсутність базового і системного законодавства, що унеможливорює формування нової системи територіального устрою України, розбудови ефективного місцевого самоврядування, а також проведення повноцінної децентралізації.

Також треба зазначити, що, крім внутрішніх причин, які зумовлюють здійснення реформування адміністративно-територіального устрою, є і зовнішні аспекти, адже Україна, задекларувавши євроінтеграційну стратегію,

взяла на себе відповідні зобов'язання щодо дотримання та імплементації загальноєвропейських стандартів і принципів, що діють у країнах ЄС. З огляду на це варто взяти до уваги стандарти, що стосуються адміністративно-територіального устрою держав ЄС – Європейську класифікацію NUTS, що має статус стандарту територіального поділу країн Євросоюзу для статистичних цілей.

Відповідно до розробленої у 1988 р. Європейським Агентством статистики (EUROSTAT) єдиної системи АТО Європейського Союзу The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (далі – NUTS) створена п'ятирівнева ієрархічна класифікація, в якій виокремлюють три регіональних рівні: NUTS-1 – суб'єкти федерації, автономні утворення, регіони, NUTS-2 – провінції, департаменти, урядові округи, NUTS-3 – графства, префектури та два місцевих (NUTS 4 – 5). Рішенням Єврокомісії 2001/0046 від 14 лютого 2001 р. Європейська класифікація NUTS отримала статус стандарту територіального поділу країн Євросоюзу для статистичних цілей, а у 2003 р. новий Регламент Європейського Парламенту та Ради Європи ввів у дію цю систему класифікації, тому країни-члени мусять обов'язково запровадити регіональну систему NUTS 1, 2, 3, а місцеву NUTS 4, 5 – на добровільних засадах.

Для кожного рівня рекомендована орієнтовна кількість населення. Якщо брати регіони (області) в Україні, то вони загалом відповідають класифікації NUTS регіонального рівня. Що ж до АТО субрегіонального рівня (сільських районів) в Україні, їхні параметри за чисельністю жителів суттєво відрізняються від NUTS-3 (0,15–0,8 млн населення).

Беручи до уваги практику країн – членів ЄС, необхідно також зважати на те, що Європейська хартія місцевого самоврядування [4] залишає повну свободу кожній державі-члену щодо визначення у власній конституції або законодавстві кількості адміністративних рівнів, розподілу територіальних державних послуг та суб'єктів самоврядування, їхнього розміру тощо. Отже, вона не створює зобов'язань щодо кількості територіальних структур, їхньої зміни та класифікації.

Варто також зазначити, що законодавство європейських держав характеризується наявністю нормативно-правових актів, зокрема положень конституцій, які чітко регламентують питання, пов'язані зі зміною меж та статусу АТО. У більшості країн головна роль у прийнятті рішень щодо зміни меж та статусу АТО належить парламенту, хоча в деяких державах — президенту або виконавчій владі. Переважно виконавча влада виконує роль органу,

за поданням якого вирішуються такі питання. У більшості держав ці питання вирішують після консультації з населенням.

Підсумовуючи вищевказане, варто зазначити, що на законодавчому рівні необхідно вирішити низку важливих питань.

Звісно, найбільш логічним і оптимальним шляхом законодавчого врегулювання питання адміністративно-територіального устрою України мав би бути шлях із внесення відповідних змін до Конституції України. Це передбачається Концепцією і запропоновано у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» – реєстр. № 2217 від 01.07.2015 р. [8]. Так, у ст. 133 цього законопроекту пропонується запровадити більш чітку систему адміністративно-територіального устрою України, яку мали б становити такі адміністративно-територіальні одиниці, як громади, райони, регіони.

Проте, у зв'язку з тим, що прийняття змін до Конституції є складним і тривалим політичним процесом, виникає необхідність прийняття законодавства в межах норм чинної Конституції, яким можна визначити основи адміністративно-територіального устрою України, порядок вирішення питань, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад та створити правові передумови до оптимізації наявної системи АТО. Також більш чіткого законодавчого визначення потребує сама система адміністративно-територіального устрою України, яку мають становити лише адміністративно-територіальні одиниці. Водночас треба законодавчо визначити і розмежувати поняття «населений пункт» (село, селище, місто) та «адміністративно-територіальна одиниця». У чинному АТУ закладено складні утворення з територіальних громад, органи самоврядування яких здійснюють свою діяльність практично в межах однієї території – ради в радах (так звані «матрьошки»).

Потребують чіткого врегулювання питання утворення, реорганізації чи ліквідації населених пунктів, найменування, перейменування адміністративно-територіальних одиниць, ведення реєстру адміністративно-територіальних одиниць та документів, що підтверджують їх існування, порядок встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів виконавчої влади, АР Крим, органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, тощо. Зазначені проблеми можуть бути вирішеними у разі прийняття законопроекту про засади адміністративно-територіального устрою України [9].

Загалом Рада Європи підтримує цей законопроект і високо оцінює той факт, що у ньому визначаються принципи адміністративно-територіального устрою України (включно з найважливішим принципом повсюдності, який має бути нормою.) Закон особливо не суперечить європейським стандартам та міжнародним зобов'язанням України, особливо Європейській хартії місцевого самоврядування [1].

Висновки. З огляду на вищевикладене, можна дійти таких висновків:

1) чинний адміністративно-територіальний устрій України, сформований до проголошення незалежності, не відповідає сучасним стандартам і вимогам для розбудови ефективної системи територіальної організації влади;

2) відсутність базового і системного законодавства з питань адміністративно-територіального устрою унеможливорює формування нової системи територіального устрою України та розбудову ефективного місцевого самоврядування, а також проведення повноцінної децентралізації;

3) чинна Конституція України дає змогу провести реформу адміністративно-територіального устрою;

4) зміни в системі адміністративно-територіального устрою, утворення, ліквідація нових адміністративно-територіальних одиниць мають відбуватися відповідно до прийнятого закону;

5) адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня відповідають класифікації NUTS регіонального рівня і не потребують обов'язкових змін;

6) субрегіональний рівень – сільські райони – не відповідає класифікації NUTS субрегіонального рівня, і їх створення має відбуватися на однотипних вимогах до їх основних параметрів (кількості жителів та площі).

Отже, вважаємо, що варто запровадити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою України та адміністративно-територіальні одиниці відповідних рівнів: регіонального (АР Крим, області), субрегіонального (райони в АР Крим та в областях), базового (громади) та допоміжного (райони в містах) рівнів. У зв'язку з активним формуванням спроможних громад та збільшення кількості районів, в яких утворено одну чи кілька об'єднаних територіальних громад, які

охоплюють всю територію району, у подальшому варто детально дослідити питання щодо доцільності збереження таких районів як самостійних адміністративно-територіальних одиниць.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Висновок Ради Європи щодо проекту Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/t.pdf>.

2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.

3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

4. Європейська Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо [...] Конституційний Суд: Рішення від 13.07.2001 р. № 11-пн/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01/paran54#n54>.

6. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

8. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

9. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 8051 від 22.02.2018 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=63508.

10. Рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування: Постанова Верховної Ради України від 5 червня 2003 р. № 939-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/939-15> <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/939-15>.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА ВИХОВАННЯ КУЛЬТУРИ ЗДОРОВ'Я МОЛОДІ

FOREIGN EXPERIENCE OF FORMATION AND EDUCATION OF YOUTH HEALTH CULTURE

У статті проаналізовано досвід деяких зарубіжних країн щодо реалізації державної політики у сфері формування та виховання культури здоров'я молоді шляхом впровадження відповідних державних та недержавних програм. На основі аналізу встановлено, що більш перспективний і економічно вигідний для суспільства шлях зі збереження здоров'я пов'язаний із широким впровадженням попереджувальних заходів, профілактичних технологій, що передбачають превентивну комплексну цілеспрямовану діяльність держави та недержавних організацій у досліджуваній сфері.

Ключові слова: публічне управління, державна політика, культура здоров'я, формування та виховання культури здоров'я, система охорони здоров'я.

В статье проанализирован опыт некоторых зарубежных стран по реализации государственной политики в сфере формирования и воспитания культуры здоровья молодежи путем внедрения соответствующих государственных и негосударственных программ. На основе анализа выявлено, что более перспективный и экономически выгодный для общества путь по сохране-

нию здоровья населения связан с широким внедрением предупредительных мероприятий, профилактических технологий, предусматривающих превентивную комплексную целенаправленную деятельность государства и негосударственных организаций в исследуемой сфере.

Ключевые слова: публичное управление, государственная политика, культура здоровья, формирование и воспитание культуры здоровья, система здравоохранения.

The article analyzes the experience of some foreign countries in implementing the state policy in the field of formation and education of the youth health culture through the implementation of relevant state and non-state programs. On the basis of the analysis, it has been established that a more promising and economically viable way for the society to save health is associated with the wide introduction of preventive measures, preventive technologies, which include a preventive, integrated, targeted activity of the state and non-governmental organizations in the investigated sphere.

Key words: public administration, state policy, health culture, formation and education of health culture, health care system.

УДК 351/354:304

Осик С.В.

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національна академія державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Поліпшення стану здоров'я населення, забезпечення рівного і справедливого доступу усіх членів суспільства до медичних послуг належної якості потребує наукового обґрунтування модернізації державної політики України у сфері охорони здоров'я, а також результативного та ефективного публічного управління.

Подолання проблеми захворюваності та передчасної смертності населення може бути успішною лише в разі виконання державою зобов'язань перед своїм населенням та міжнародною спільнотою, а також вироблення та запровадження послідовної державної політики в напрямі контролю за поширенням захворювань і, передусім, соціального залучення з метою формування і виховання культури здоров'я та побудови соціально орієнтованої держави [1, с. 54].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти державного управління сферою охорони здоров'я вивчали М. Білинська, С. Бугайцов, Ю. Вороненко, З. Гладун, Т. Грузева, Л. Гульчій, Л. Жаліло, А. Зіменковський, Д. Карамішев, Н. Кризіна, Б. Криштопа, В. Лобас, В. Москаленко, А. Нагорна, Я. Радиш, Н. Рингач, І. Рожкова, Г. Слабкий, І. Солоненко, О. Черниш, О. Шаптала, Н. Ярош та інші вчені, у роботах яких наголошено на тому, що у XXI ст.

під впливом цілеспрямованих заходів із боку держави в Україні має сформуватися власна модель розвитку сфери охорони здоров'я, що базуватиметься на рівних можливостях громадян і верховенстві права, розвитку підприємницької діяльності у взаємодії з державним регулюванням здоров'яохоронної сфери.

Метою статті є вивчення досвіду деяких зарубіжних країн щодо реалізації державної політики у сфері формування та виховання культури здоров'я молоді шляхом впровадження відповідних профілактичних державних та недержавних програм.

Виклад основного матеріалу. У Фінляндії програми з формування та виховання культури здоров'я молоді ініціює, як правило, одна (або кілька) з нижченаведених організацій:

- державні (муніципальні) організації (центри відвернення кризових ситуацій, служби місцевого комунального господарства, зайнятості і професійного навчання, правоохоронні, підтримки місцевого бізнесу, соціального захисту різних контингентів, культурні, освітні заклади тощо);

- недержавні організації (із проблем молоді, дітей, інвалідів, літніх людей, із місцевих проблем культурного, мистецького, етнографічного спрямування, благодійні, притулки для літніх, центри денної дитячої опіки тощо);

– бізнес-структури (кредитні спілки, банки, компанії з обслуговування, будівництва, благоустрою тощо);

– релігійні організації (церкви різних конфесій, релігійні громади і об'єднання).

Ініціатива таких організацій підтримується, керується і координується в різних країнах за різними моделями [2, с. 64].

У Канаді (Міністерство охорони здоров'я провінції Саскачеван) є низка фахівців, які відповідають за формування та виховання культури здоров'я молоді. Вони постійно аналізують дані звітів лікарень, поліцейських управлінь, соціальних служб, місцевих засобів масової інформації. У результаті аналізу вони визначають факт існування і вагомість конкретної, нагальної на цей час у цій місцевості проблеми, що має вплив на здоров'я населення. Тимчасово створені робочі групи з фахівців різного профілю опрацьовують та впроваджують у життя план заходів щодо подолання даної проблеми, ведеться пошук партнерів із числа вищезгаданих організацій. За іншою моделлю самі організації ініціюють проекти з формування та виховання культури здоров'я молоді, а державні служби консультують, координують діяльність, підтримують ресурсами.

Нижче наведено програми, що реалізуються в Канаді.

«Розв'язання проблем молоді». Громадський центр, що працює за цією програмою, з офісами у кількох містах, фінансує і підтримує всі проекти в межах цієї програми, що спираються на громаду і спрямовані на розв'язання проблем молоді. До керівної ради такої організації у кожному місті входять не менш як 50% представників молоді. Громадський центр використовує молодь для дослідницької діяльності в організаціях та інститутах громади. Молоді люди опитують керівників або адміністраторів у церквах, школах, лікарнях, бізнесових фірмах, центрах охорони здоров'я та інших організаціях. Наприкінці літа молодь скликає форум громади, на якому повідомляється про ресурси, наявні в їхній громаді. 55 громадських організацій утворюють коаліцію, щоб використати 600 молодих людей для розбудови їхнього міста. Молоді люди залучаються до проектів, які реалізуються поблизу від їхніх домівок: побудови баскетбольного майданчику біля церкви, реконструкції будинків, розпису стін, виготовлення ляльок для параду, організації «токсичного обстеження» екологічно небезпечних околиць міста та просвіти мешканців із проблем здоров'я.

«Центр відвернення кризових ситуацій молоді». Молодь і дорослі, що працюють у

цьому центрі, наділяються однаковими обов'язками. Молоді люди входять до ради директорів, надають консультації з проблем захворювання на алкоголізм, наркозалежність, СНІД, обслуговують 24-годинну «гарячу лінію».

«Кредитна спілка молоді». Молоді люди володіють і управляють кредитною спілкою, працюють касирами і входять до керівної ради, скликають збори, планують політику надання позик та вікових обмежень, набирають інших молодих людей і надсилають регулярні бюлетені членам. До спілки входять 110 членів, кожен із них сплачує мінімальний внесок у сумі 12 доларів США.

«Клуб молодих лідерів». Молоді люди утворюють Клуб лідерів у своїй місцевості. Члени клубу ухвалюють власну конституцію і планують, наприклад, таку діяльність, як збирання в околиці матеріалів, які піддаються переробці. Персонал та менеджери-резиденти у своїх заходах щодо розв'язання житлових проблем добирають молодих людей для участі у 6-місячній програмі придатності до лідерства. Після завершення такого підготовчого курсу молоді люди одержують дипломи лідерів. Вони створюють і реалізують післяшкільні та суботні вечірні програми для інших молодих людей цієї місцевості.

«Церква допомагає». Церква надає свої приміщення для розміщення дитячого садка у її будівлях. Ця дитяча програма допомагає церкві сплатити свої рахунки і дає їй нагоду для лідерства, адже члени церковної ради входять до керівної ради садка. Ця недержавна організація, що опікується потребами молоді, допомагає церкві запровадити молодіжну програму у місцевій церковній громаді [3, с. 156].

У більшості громад існують різні культурні організації, що опікуються специфічною етнічною спадщиною своєї місцевості. Ці організації завжди охоче залучають до своєї діяльності молодь, адже саме молодь має взяти на себе відповідальність за збереження етнічної спадщини для майбутніх генерацій [4, с. 78–86].

Аналогічні проекти існують і в інших розвинутих країнах. У деяких країнах у навчальних планах шкіл передбачені курси, що мають на меті сприяння формуванню культури здоров'я молоді. У США, Канаді, Японії – це «Навчання здоров'ю», у Фінляндії – «Формування навичок культури здоров'я», Австралії – «Навчання раціональному використанню дозволів».

Щорічно близько 18 мільйонів дітей і підлітків США беруть участь у програмі «Тестування і нагородження», яку ініціює координаційна рада з фізкультури при Президентові країни. Медаль Президента за відповідальне ставлення до свого здоров'я отримують близько

700 тисяч школярів, які виконали відповідні нормативи після тривалих занять фізичними вправами.

В американських містах шкільні спортивні споруди завантажені заняттями з дітьми з ранку до вечора, а ввечері займаються їхні батьки, інші дорослі. Під час вікендів користуються популярністю спільні сімейні заняття. Навіть у невеличких містечках, де є 1–2 школи (школи у містечках можуть бути досить великі – понад 1 000 школярів), ці споруди вражають розмірами і якістю – інколи це масштаби спорт-комплексів обласних центрів України.

Ще одним цікавим аспектом формування культури здоров'я за кордоном є різноманітність методів надання інформації. Наприклад, деякі молодіжні телесеріали ненав'язливо інформують про поширені життєві перебіги подій, інколи досить несприятливі для здоров'я (секс, наркотики, алкоголь, тютюн, психологічні конфлікти спілкування в сім'ї, в іншому оточенні, на роботі, під час навчання, відпочинку). Моделі поведінки героїв фільмів демонструють можливі шляхи виходу з різних ситуацій і їх позитивні і негативні наслідки для здоров'я. Фактично у прихованій формі подається інформація про ризики і переваги різних поведінкових моделей. Звичайно, художньо-естетична цінність серіалів досить дискусійна, але сам принцип подачі інформації заслуговує на увагу. До того ж неважко передбачити, що молодь, скоріше, буде дивитися саме такі серіали, ніж традиційні щотижневі телепередачі щодо проблем здоров'я.

Програми збереження здоров'я у різних країнах досить різноманітні. У США останні роки здоровий спосіб життя став культом. Мільйони американців прагнуть підтримувати своє здоров'я на найвищому рівні. У цьому їм допомагає безліч розроблених науковцями програм і методик із бігу, ходьби, аеробіки, раціонального харчування, попередження шкідливих звичок. Більшість американців віддає перевагу фізичним вправам, засобам боротьби зі стресом та раціональному харчуванню. С. Ainsworth вважає, що ведення здорового способу життя у школах США має не лише покращувати фізичний розвиток та фізичну підготовленість дітей, а й готувати їх до конкретної «боротьби» у реальних соціальних умовах.

У США найуспішнішими вважають такі моделі:

– модель SHARP (модель «Шкільні оздоровчі джерела для дітей»), що включає такі розділи, як «Профілактика хвороб», «Раціональне харчування», «Ріст і розвиток», «Особисте здоров'я», «Суспільне здоров'я»; «Здоров'я сім'ї» тощо;

– модель СНЕК (модель «Загальна здорова освіта для дітей»), яка складається з п'яти розділів: «Про мене», «Як я расту», «Їжа, яку я їм», «Вибір, який я роблю», «Як я залишаюсь здоровим» [5, с. 148–167].

Гігієнічна освіта у школах Німеччини представлена програмою «Знай своє тіло». У Франції такий курс торкається таких тем, як гігієна ротової порожнини, сон, харчування, фізичне виховання, телебачення тощо.

У Швеції оздоровча освіта базується з урахуванням віку і включає елементи біології, психології, соціальної етики, фізичного виховання. Програма адаптована до реального життя і проводиться у тісному співробітництві з сім'єю.

У Фінляндії оздоровча освіта відбувається на курсах «Формування навичок здорового способу життя», в Австралії на курсах «Навчання раціонального використання вільного часу», в Японії на курсах «Навчання здорового способу життя».

Для підвищення ефективності оздоровчого виховання широко використовується наочність і сучасні інформаційні технології. Це використання стендів і фільмотек із дієтології у газетах у Франції, публікація статей у шкільних газетах у Німеччині та випуск книг, ілюстративного матеріалу в Швеції, пересувні виставки з лекціями і доповідями в Швейцарії [5, с. 236].

Типовим для європейських країн є постійне прагнення оцінювати ефективність оздоровчих програм. Із цією метою пропонують використовувати чотири показники:

- підвищення інтересу до проблем здорового способу життя;
- активна участь у оздоровчій програмі;
- зниження рівня захворюваності;
- зниження факторів ризику.

У Прибалтиці популярні невеличкі прибудинкові майстерні, де батьки з дітьми мають змогу щось відремонтувати, виготовити потрібні саморобні речі для сім'ї, для благоустрою домівки і прилеглої території. Там же відкриваються спортивно-оздоровчі приміщення, де батьки займаються спортом спільно з дітьми, по чергово з іншими родинами.

Діяльність клубу «Babilon» у м. Вільнюс полягає у залученні молодих людей (переважно старшокласників) до процесу соціалізації через мистецтво. Укладено угоду між клубом і школами міста (за згодою Міністерства освіти) про співробітництво. За цією угодою, кожна школа має право вивільняти своїх учнів старших класів від занять на один тиждень для відвідування різних заходів цього клубу [6, с. 87].

Постійна необхідність підвищення продуктивності праці змусила підприємців економічно розвинутих країн звернутися до проблем профілактичного оздоровлення робітників. У такі оздоровчі програми включають виробничу гімнастику, заняття фізичною культурою, нормалізацію ваги, раціональне харчування, відмову від паління та алкоголю, профілактику стресів тощо. Ці заходи виявилися досить ефективними. І, як наслідок, зміцнення здоров'я стало розглядатися керівниками фірм і підприємств як складник виробництва, а інвестиції в здоров'я – надзвичайно вигідною справою [7, с. 46].

Висновки. Отже, досвід економічно розвинутих країн свідчить, що більш перспективний і економічно вигідний для суспільства шлях по збереженню здоров'я пов'язаний із широким впровадженням профілактичних технологій, що передбачає комплексну цілеспрямовану діяльність держави та недержавних організацій щодо реалізації прав громадян на захист

свого здоров'я та становить основу державної політики у досліджуваній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Пиріг Л. Медицина як інтегральна складова культури українського народу. Українознавство: стан, проблеми, перспективи розвитку. К.: ВПЦ «Київ. ун-т», 2013. С. 54–56.
2. Taking action on population health. A position paper for Heals promotion and programs branch staff, 2008. 189 p.
3. What works! Effective health communication. Participant source book. Toronto, 2006. 235 p.
4. Alan J.C. King, Willian F. Boyce. Trends in the health of Canadian youth, 2009. 126 p.
5. Health behavior and health education / [edited by] Karen Glanz, Frances Marcus Lewis, Barbara K. Rimer. 2nd ed. 496 p. (Jossey-Bass health series).
6. Лоренц У. Социальная работа в изменяющейся Европе. Амстердам-Киев, 2007. 175 с.
7. Pinet G. Health challenges of the 21st century: a legislative approach to health determinants. Health legislation at the dawn of the XXIst century. 139 p.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

LEGISLATIVE REGULATION OF POST-MORTEM EXAMINATION IN THE UK AND UKRAINE: COMPARATIVE LAW RESEARCH

УДК 351

Аліреза Пахлеванде

д. мед. наук, професор кафедри загально-медичних наук, директор Навчально-науковий центр міжнародних навчальних програм Міжнародного гуманітарного університету

Проведено порівняльно-правове дослідження основних засад правового регулювання здійснення патологоанатомічних досліджень у Великобританії та Україні. Розглянуто основні положення щодо правового регулювання організації патологоанатомічної служби, трансплантації органів та тканин людини, донації тіла людини з метою проведення наукових досліджень.

Ключові слова: патологоанатомічна служба, автопсія, трансплантація органів та тканин людини, правове регулювання.

Проведено сравнительно-правовое исследование основных принципов правового регулирования осуществления патологоанатомических исследований в Великобритании и Украине. Рассмотрены основные положения о правовом регулировании организации

патологоанатомической службы, трансплантации органов и тканей человека, донации тела человека с целью проведения научных исследований.

Ключевые слова: патологоанатомическая служба, аутопсия, трансплантация органов и тканей человека, правовое регулирование.

The comparative legal study of the basic principles of legal regulation of post-mortem examination in the United Kingdom and Ukraine was conducted. The main provisions concerning the legal regulation of the pathoanatomical service organization, the transplantation of organs and tissues of a person, and the donation of the human body for the scientific purposes are researched.

Key words: pathoanatomical service, autopsy, transplantation of organs and tissues of a person, legal regulation.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В Україні правила та порядок проведення судово-медичних, патологоанатомічних досліджень, взяття органів та тканин померлої людини з метою трансплантації визначаються певними законодавчими актами та нормативними документами. Водночас є цілий перелік питань у зазначеній сфері, які досі є нерозробленими чи їх правове регулювання не відповідає потребам сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині є одиничні дослідження щодо правового регулювання діяльності патологоанатомічної служби, посмертного донорства. На особливу увагу заслуговують праці вітчизняних та зарубіжних авторів, як І. Горелик, С. Горюнова, Л. Джулиан, Б. Єшмуротов, А. Іскандаров, А. Котуза, Д. Кулдашев, Л. Роша, В. Стеценко, З. Сальников, С. Тейлор, В. Крисько та ін.

Мета статті. Метою статті є проведення порівняльно-правового дослідження нормативно-правових джерел національного та британського законодавства, які регулюють діяльність та поняття патологоанатомічної служби: основних положень щодо правового регулювання організації патологоанатомічної служби, трансплантації органів та тканин людини, донації тіла людини з метою проведення наукових досліджень.

Виклад основного матеріалу. Об'єднане Королівство Великої Британії та Північної Ірландії (Великобританія) складається з чотирьох країн: Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії.

Деякі законодавчі акти застосовуються у всій Великобританії, деякі стосуються лише однієї, двох або трьох країн, які входять до її складу [1].

Першим нормативно-правовим документом у Великобританії, який детально врегулював діяльність щодо здійснення автопсії, став «Закон про анатомію» 1832 р. – нормативно-правовий акт Парламенту Сполученого Королівства, який дав лікарям, вчителям анатомії та студентам-медикам ширший дозвіл на здійснення розтину трупів.

До цього нормативно-правового акта діяв «Закон про вбивства» 1752 р., який передбачав можливий розтин тільки для трупів вбивць, які були засуджені до вищої міри.

За «Законом про анатомію» 1832 р., той, хто виявив бажання займатися анатомією, мав отримати дозвіл у Міністерстві внутрішніх справ. Як правило, його отримували вчителі. Закон ввів положення про інспекторів анатомії (по одному для Лондона, Англії і Уельсу, Шотландії та Ірландії), до обов'язків яких входило отримувати постійні звіти від вчителів-патологоанатомів.

За вказаним Законом, той, хто міг робити автопсію людських органів на законних підставах, мав право на розтин таких органів, за умови, що жоден із родичів померлого не був проти. Закон також надавав вільний доступ до трупів, які були визнані невідомими, заради здійснення медичних досліджень. Людина могла пожертвувати труп найближчого родича з метою здійснення патологоанатомічного

дослідження в обмін на безплатне поховання. Передбачалась можливість залишити своє тіло для розтину з метою розвитку науки, але і в такому разі був необхідний дозвіл найближчих родичів.

«Закон про анатомію» 1832 р. дотепер залишається чинним на території Шотландії з поправками відповідно до «Закону про тканини людини» 2006 р., діє в Ірландії та частково відображений у Статутній книзі Ірландії 2018 р., в Англії та Уельсі був відмінений «Законом про анатомію» 1984 р., який був теж відмінений на зазначеній території «Законом про тканини людини» 2004 р.

Нині у Великобританії законодавство про автопсію, як і в усіх провідних країнах світу, має два основних напрями правового регулювання: проведення автопсії у зв'язку із судово-медичною експертизою та регулювання проведення розтину в патологоанатомічних службах при лікарнях.

У Британії нині є два ключових напрями законодавства, яке регулює автопсію: «Закон про тканини людини» 2004 р. (діє на всій території Великобританії, крім Шотландії, в якій діє «Закон про тканини людини» 2006 р.) та законодавчі акти про коронерів, які регулюють діяльність посадових осіб, що спеціально розслідують смерті, які мають незвичайні обставини настання або які стались раптово, і визначають причину смерті («Закон про Коронерів» 1988 р. діє в Англії та Уельсі, в Північній Ірландії діє «Закон про Коронерів» 1959 р. та «Правила Коронерів» 1963 р.).

Коронер (англ. Coroner від лат. coronarius) □ у деяких країнах англо-саксонської правової сім'ї посадова особа, що спеціально розслідує смерті, які мають незвичайні обставини або стались раптово, і безпосередньо визначає причину смерті.

Служба була заснована в 1194 р. із метою підтримки фінансових інтересів монарха в кримінальних справах, буквально означає: «представник інтересів Корони» (лат. *custos placitorum corone*) [2].

Зазвичай коронер веде розслідування, коли є підозра у насильницьких діях, що спричинили смерть (як правило, збирає докази вбивства).

У деяких країнах коронер може виносити вирок самостійно або спиратися на очолювану ним групу слідчих. У Великій Британії коронер може передати матеріали справи на розгляд коронерського суду у складі самого коронера і малого журі (6 присяжних), який заслуховує свідків і експертів; потім журі виносить вердикт про причини смерті. Коронерський суд вирішує лише одне питання: чи можна вважати

смерть насильницькою (кримінальною)? Якщо так, справа отримує подальший хід і розглядається в традиційному суді. При встановленні незаперечного факту кримінальної смерті (вбивство, ДТП, травма на виробництві тощо) коронер відразу передає справу в суд. У деяких країнах без наявності ознак вбивства коронер може винести рішення одноосібно [3].

Таким чином, запит на проведення посмертної автопсії у Великобританії патологоанатом може отримати у двох випадках:

1) від коронера, у разі підозри настання насильницької смерті, настання смерті в місці позбавлення волі тощо;

2) від лікарні, якщо є дозвіл на проведення дослідження від близьких родичів чи від інших уповноважених осіб, коли причина смерті відома і в коронері немає потреби.

«Закон про тканини людини» 2004 р. діє на території Англії, Уельса та Ірландії, визначає порядок щодо вилучення, зберігання та використання органів людини та тканин за запланованими цілями, одна з яких визначити причину настання смерті.

Цей нормативно-правовий акт також заснував регулятивний орган (Human Tissue Authority – HTA), який здійснює наглядову функцію щодо дотримання ліцензійних умов при посмертних дослідженнях, надання відповідей на скарги тощо.

Вилучення, зберігання, використання та розпорядження тканинами людини було кодифіковано HTA шляхом впровадження двох нормативно-правових документів – Кодексу практики та Стандартних операційних процедур (SOPs). HTA видав спеціальні кодекси практики для всіх запланованих цілей анатомічного обстеження, що належить до сфери освіти та навчання. Всі заходи щодо проведення автопсії документуються та дотримуються в рамках стандартних операційних процедур (SOPs) та угод про рівень обслуговування (SLA) [4].

«Закон про тканини людини» 2004 р. має три основних частини, які регулюють:

– вилучення, зберігання та використання органів та тканин померлої людини за запланованими цілями (ці норми тісно пов'язані з порядком надання дозволів на перелічені маніпуляції) та правопорушення, за якими передбачена відповідальність (покарання у зв'язку з неотриманням згоди в передбачених випадках існує у вигляді штрафу або обмеження волі до трьох років);

– правове регулювання надання ліцензій щодо здійснення маніпуляцій із тканинами людини, покарання за порушення таких ліцензійних умов;

– процес інспектування вилучення, зберігання та використання органів померлої людини та тканин, включаючи трансплантацію та анатомічні посмертні дослідження.

З метою з'ясування причин смерті «Закон про тканини людини» 2004 р. надає визначення посмертному дослідженню як виду «діяльності за своїм власним правом». Це означає обов'язковість надання згоди для здійснення автопсії та подальшого зберігання і проведення маніпуляцій з органами та тканинами померлої людини.

Тому особливе місце в правовому регулюванні госпітальної автопсії відіграє процес надання згоди на її здійснення. До початку автопсії патологоанатом має бути впевненим у наявності достатньої згоди на проведення автопсії, пересування чи використання тканин померлої особи.

Законодавство Великобританії відрізняє два основних види згоди на використання органів людини та тканин за запланованими цілями:

– загальна згода померлого чи осіб, які мають на це право, потрібна при проведенні анатомічних досліджень, досліджень на наявність наркотичних речовин та лікарських засобів у тілі людини, з'ясування причини смерті, поширення медичної інформації про життя та причини смерті померлого, яка може стосуватися інших осіб, трансплантація;

– згода померлої людини – проведення учбових занять, публічний моніторинг здоров'я тощо.

Також встановлюється ієрархічний перелік родичів та близьких, які мають таке юридичне право: чоловік або дружина, партнер, включаючи цивільного чи партнера тієї ж статі; батьки чи діти старше 18 років; брат чи сестра; дід, бабуся чи онуки; племінники; прийомні батьки; рідні на половину брати чи сестри; друг, з яким була багаторічна дружба. Згода потрібна від однієї людини. Якщо відмовляються надати згоду особи, наприклад, першої ланки, особи, які є другими, третіми чи четвертими у переліку, таку згоду надати не можуть.

На особливу увагу заслуговує заборона померлої особи перед смертю розголошувати про себе окремі обставини її настання, наприклад ВІЛ-статус тощо. Після автопсії клініка повинна прийняти рішення щодо інформування родичів та близьких померлого про таку «чутливу інформацію» [5].

Українське законодавство порівняно із законодавством Великої Британії теж має довгострокову історію розвитку легітимації патологоанатомічних досліджень.

Дослідження трупів було узаконено у 1714 р. 154-м артикулом Військового статуту

Петра І. Обов'язковому розтину підлягали трупи у разі раптової і насильницької смерті. Лікарів запрошували у разі неякісного лікування, завдання тілесних ушкоджень, статевих злочинів, дітовбивства [6].

Широкої законодавчої регламентації автопсії здобула за часів радянського періоду: були видані чисельні нормативно-правові акти та інструкції, більшість яких нині відмінено.

Нині здійснення патологоанатомічних досліджень в Україні регулюється загальними нормативно-правовими актами у сфері медицини та трансплантації органів людини, чисельними державними стандартами, що мають застосовуватися у медичних установах, впровадженими міжнародними стандартами ISO та IWA тощо. Основною законодавчою прогалиною залишається відсутність спеціального нормативно-правового акта щодо регламентації організації роботи патологоанатомічної служби в Україні, відсутність офіційного визначення її структури та поняття тощо.

Законодавство з проведення судово-медичних досліджень теж має свої недоліки, але врегульовано спеціальними нормативно-правовими актами: Інструкція «Про проведення судово-медичної експертизи» № 6 від 17.01.1995 р., затверджена наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17.01.1995 р. № 6., Наказ «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України» № 6 від 17.01.1995 р., зареєстрований у Міністерстві юстиції України 26.07.1995 р. за № 248/784 тощо.

Одним із нещодавно прийнятих правових актів, який регулює порядок проведення автопсії, став Наказ Міністерства внутрішніх справ України, МОЗ України та Генеральної прокуратури України «Про затвердження Порядку взаємодії між органами та підрозділами Національної поліції, закладами охорони здоров'я та органами прокуратури України при встановленні факту смерті людини» від 29.09.2017 р. № 807/1193/279, який врегулював механізм взаємодії між органами та підрозділами Національної поліції, закладами охорони здоров'я та органами прокуратури України під час перевірки обставин смерті людини.

Основними відмінностями у сфері правового регулювання проведення патологоанатомічних досліджень між українським та британським законодавством є: наявність спеціального правового акта у Великобританії, який регулює проведення посмертних досліджень та оберт органів та тканин людини, наявність інституту корнерів, наявність спеціального провладного органу, який контролює

здійснення патологоанатомічних досліджень, оберт органів та тканин людини, діяльність корнерів, має законотворче право.

Одним із головних питань, якому присвячене британське законодавство в цій правовій сфері, є надання згоди на трансплантацію та проведення автопсії, а також донатию усього тіла людини для проведення наукових досліджень.

В Україні нині трансплантація органів померлої особи регулюється Законом України «Про трансплантацію органів та інших матеріалів фізичної особи» від 16.07.1999 р., за ст. 16 якого «фізична особа має право розпорядитися щодо передачі після її смерті органів та інших анатомічних матеріалів її тіла науковим, медичним або навчальним закладам», але питання процедури такої передачі, утилізації зазначених органів та тканин у разі необхідності передачі усього тіла людини з навчальною метою навчальним закладам досі залишаються не врегульованими українським законодавцем.

Певного правового вдосконалення потребують і нормативні положення щодо зберігання донованих тканин та органів людини, створення біобанків.

Особливої актуальності набуває закріплення на законодавчому рівні поняття права власності на тканини, органи, тіло людини після настання смерті, можливості їх заповідати, передавати право на розпорядження та реалізацію.

Сама система патологоанатомічної служби, основні засади її функціонування досі лишаються врегульованими лише на рівні законопроектів: Проект Наказу МОЗ України «Про патологоанатомічну службу в Україні», який, своєю чергою, теж потребуватиме певних доповнень та виправлень, поки знаходиться на стадії публічного обговорення.

У контексті відсутності базового нормативно-правового акта з регулювання діяльності патологоанатомічної служби необхідно зазначити той факт, що патологоанатомічна служба нині керується, частково виконуючи накази радянського періоду, які втратили чинність, у питаннях організації своєї роботи, порядку здійснення розтинів, проведення анатомічного аналізу смертельних наслідків, дослідження біопсійного та операційного матеріалів, заповнення бланків статистичних документів тощо.

Висновки. Українське законодавство щодо регулювання організації патологоанатомічної служби, трансплантації органів та тканин людини, донатії тіла людини з метою проведення наукових досліджень нині знаходиться на етапі свого становлення. Розроблені проекти нормативно-правових документів у зазначеній сфері потребують переосмислення, детального вивчення та доповнення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. The Legal System of the United Kingdom. URL: https://www.cilex.org.uk/about_cilex/about-cilex-lawyers/what-cilex-lawyers-do/the-uk-legal-system.
2. Online Etymology Dictionary. Аpxiv оригіналу за 2013-05-21. URL: <http://www.webcitation.org/6Gm5mjPhm>
3. Коронер / Большая советская энциклопедия / Главн. ред. А.М. Прохоров, 3-е изд. Тома 1-30. М.: «Советская энциклопедия», 1969–1978.
4. Samantha J. Taylor and David J. Wilson. The Human Tissue Act (2004), anatomical examination and the importance of body donation in Northern Ireland. Ulster / Medical Journal. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2075576/>
5. Julian L. Burton, Guy Ruttly The Hospital Autopsy: A Manual of Fundamental Autopsy Practice, Third Edition. 2007. PP. 26–38. URL: https://books.google.com.ua/books/about/The_Hospital_Autopsy.html?id=sROI6RwRucEC&redir_esc=y
6. Предмет, завдання і значення судової медицини. Історичні етапи розвитку. URL: [_Sudova_1-2.pdf](#).

ЛОБІЮВАННЯ ЯК ФОРМА ПОЛІТИЧНОГО ДІАЛОГУ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

LOBBYING AS A FORM OF POLITICAL DIALOGUE IN UKRAINIAN SOCIETY

У межах цієї статті розглянуто проблеми лобізму в Україні, розкрито такі поняття, як лобізм, процес лобізму. Основний акцент зроблено на політичному діалозі та лобіюванні як його формі. Зважаючи на це, автор досить виважено підійшов до висвітлення як позитивних, так і негативних сторін лобізму, розгляду основних форм і методів лобістської діяльності, шляхів удосконалення законодавства по питаннях лобізму, усунення колізійності. Результати проведеного дослідження дали змогу визначити необхідні заходи з метою оптимізації «діалогічності» лобізму як суспільного явища, як видається, необхідно: усунути тіньові прояви лобізму; затвердити лобізм як невід'ємний інститут здійснення правової політики в державі; знайти цивілізовані рамки, шляхи, методи і способи взаємодії зацікавлених груп з органами державної влади всіх рівнів; створити рівні умови різним зацікавленим групам при відстоюванні інтересів; встановити межі впливу груп тиску на прийняття соціально значущих проектів і рішень. Разом із тим автор стверджує, що актуальність питань, пов'язаних із практикою лобізму в Україні, вимагає відповіді на них із боку зацікавлених фахівців економічної і політичної спільноти.

Ключові слова: лобізм, функції лобізму, процес лобізму, форми та методи лобізму, негативні прояви лобізму, правове регулювання лобізму.

В данной статье рассмотрены проблемы лоббизма в Украине. Раскрываются такие понятия, как лоббизм, процесс лоббизма. Достаточно подробно освещены как положительные, так и отрицательные стороны лоббизма, описаны основные формы и методы лоббистской деятельности, пути решения правового регулирования лоббизма. Актуальность вопросов, связанных с практикой лоббизма в Украине, требует ответа на них со стороны заинтересованных специалистов экономического и политического сообщества.

Ключевые слова: лоббизм, функции лоббизма, процесс лоббизма, формы и методы лоббизма, негативные проявления лоббизма, правовое регулирование лоббизма.

This article deals with the problems of lobbyism in Ukraine. The article reveals such concepts as: lobbyism, the process of lobbyism. The details of both the positive and the negative sides of lobbyism are described in detail, the main forms and methods of lobbyism activity, ways of solving the right regulation of lobbyism are described. The urgency of issues related to the practice of lobbyism in Ukraine requires a response from them by interested experts in the economic and political community.

Key words: lobbyism, functions of lobbyism, the process of lobbyism, forms and methods of lobbyism, negative manifestations of lobbyism, legal regulation of lobbyism.

УДК 351

Русинюк М.М.

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національна академія державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зміцнення дисципліни, законності і правопорядку, формування правової державності і високого рівня правової культури – це саме ті підвалини, які нині є більш пріоритетними для української держави. Одним з інструментів, що дає змогу зацікавленим особам ефективно взаємодіяти з владою в рамках встановлених нормативно-правових приписів є лобізм, який, на жаль, в умовах сучасних українських реалій, придбав негативний відтінок і неправомірно асоціюється з корупцією, різними її формами і проявами.

У політичній науці лобізм є одним із суперечливих і маловивчених явищ. Перш за все, це пояснюється його нетривалим дослідженням і обговоренням в наукових колах, а також відсутністю прозорості та публічності в його здійсненні, що породжує різні комбінації у використанні цього терміна, а також заміні його іншими поняттями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із цієї теми свідчить про те, що лобізм як спосіб представництва в політиці стає предме-

том обговорення на конференціях, семінарах, «круглих столах» [1–5]. Вітчизняні розробки з окремих аспектів лобізму представлено у дослідженнях В. Андрущенка, В. Бебика, Д. Богуша, Л. Губерського, А. Денисюк, Ф. Кирилюка, В. Королька, О. Лісничука, Є. Макаренка, М. Михальченка, М. Обушного, М. Ожевана, Г. Почепцова, С. Телешуна, Є. Тихомирової, М. Хилька, О. Салтовського та ін.

Мета статті полягає в необхідності дослідити специфіку лобізму як способу представництва в політиці.

Виклад основного матеріалу. Лобізм, володіючи своїми плюсами і мінусами, є природним каналом виходу енергії самоорганізації громадянського суспільства, яку не можна придушити й ігнорувати, але необхідно використовувати як на благо суспільства, так і самих органів державної влади. З огляду на сказане, вважаємо за доречне зупинитися на лобізмі як на комплексному соціально-правовому явищі.

Слово «лобізм» вперше зафіксовано в писемній мові в 1553 р. і вживалося для вказівки на прогулянкові майданчики в монастирі.

Століття потому це слово позначає приміщення для прогулянок в палаті громад Англії (XVII ст.), а до цього воно поширилося на коридори і холи в театрах. Ір 1640 р. слово «лобі» застосовується для вказівки на приміщення навколо залів засідань, де відбувалися зустрічі законодавців із громадянами.

Вважається, що політичний відтінок слово «лобізм» придбало два століття потому в Америці, де термін «лобіювання» став позначати купівлю голосів за гроші в коридорах конгресу [6, с. 159].

Треба підкреслити, що з тих пір багато чого змінилося, і терміном «лобізм» стали позначати спроби різних зацікавлених осіб вплинути на процеси розробки і прийняття будь-яких публічних управлінських рішень. Так, у «Британській енциклопедії» під «лобі» розуміється будь-яка спроба індивідуумів чи групи приватних інтересів впливати на рішення влади. При цьому в джерелі підкреслюється, що лобіювання в тій чи іншій формі неминуче в будь-якій політичній системі, з чим, безумовно, варто погодитися [7, с. 301].

Фахівці вірно підкреслюють, що часто лобізм асоціюється з хабарями, сірими схемами, обманом і злочинністю, а лобісти сприймаються як пройдисвіти в дорогих костюмах із чемоданами, набитими грошима. «І це незважаючи на те, що корупція заважає лобістові, і багато професіоналів вважають за краще працювати у відкриті. Лобіст – не хабарник, і лобізм – діяльність, що вимагає високої кваліфікації» [8, с. 139].

Тож варто погодитися з твердженнями, що «лобіст – це посередник між державою і бізнесом, який знає, що потрібно бізнесу і державі, і може знайти рішення, вигідне для обох сторін», і що «речі, які роблять лобісти, є прогресивними і корисними для країни, і це не випадково – не можна використовувати інструменти публічності для просування сумнівних законопроектів» [9, с. 75].

У США та Євросоюзі поняття «лобізм» давно стало терміном, що позначає різновиди легальної діяльності для відстоювання інтересів різних суб'єктів і знайшло відображення у відповідних нормативно-правових актах. У США це Lobbying Disclosure Act 1995 р., Євросоюзі – European Transparency Initiative 2007 р. Зазначимо, що в США (як, втім, і в багатьох інших країнах) лобізм є професією. При американському конгресі зареєстровано приблизно 12 000–15 000 лобістів. Працюють вони не безкорисливо, оборот цього ринку в США становить близько 3 млрд доларів на рік. Але лобісти зобов'язані звітувати – скільки грошей отримали від компанії і на що їх витратили [10, с. 14].

Держава, враховуючи умови функціонування і життєдіяльності різних категорій суб'єктів, в особі компетентних органів приймає ті чи інші рішення. Іноді вони продумані, ефективні, надають свободу дій, розмах, іноді її обмежують. Рідко політичні, владні рішення влаштовують всіх. У суспільстві багато різнополярних течій, інтересів, які, отримавши пріоритет в одному, втрачають в іншому. У цьому – об'єктивність законів суспільного життя. Тому зазначені суб'єкти, а тепер вже, виходячи з контексту, лобісти, усіма можливими для них і прийнятними в державі засобами прагнуть зробити все, щоб держава звернула на них увагу, а політичні структури зважали на їх інтереси.

Ми пропонуємо визначати лобізм як комплексний інститут сучасного політико-правового життя, що полягає в активній правомірній діяльності зацікавлених осіб (як фізичних, так і юридичних) із відстоювання своїх інтересів на різних рівнях публічної влади з метою здійснення впливу на рішення, що приймаються.

Лобізм і влада, лобізм і політика, лобізм і навіть сама «ідеальна» демократія – явища не тільки супутні, а й значною мірою «взаємопов'язані». Лобізм – невід'ємна риса будь-яких політичних режимів, будь то демократія або тоталітаризм, тільки його прояви варіюються від однієї форми до іншої.

Варто зазначити, що як у науковій літературі, так і в публічних виступах різних політичних діячів проводяться паралелі між лобізмом і хабарництвом, корупцією. На наш погляд, робити це можна, іноді й треба, щоб побачити специфіку розглянутого політико-правового явища в конкретний період часу або в окремо взятій країні, але ототожнювати або ставити хоча б на одну чашу терезів ці два поняття не можна. Якщо державні структури вимагають хабарі за «належну реакцію на ту чи іншу ініціативу», то це – явна корупція. Якщо ж хтось такі хабарі чи інші «преференції» пропонує, то це також корупція, аж ніяк не лобізм.

Основними рисами лобізму вважаємо такі:

1) лобізм пов'язаний із владою. Лобізм є тиск, «проштовхування» чийось інтересів, тому влада – це об'єкт лобі; немає її – немає місця для лобізму;

2) лобізм, як правило, має прихований характер і його важко поставити в рамки, впорядкувати. З одного боку, це наслідок відсутності нормативно-правового регулювання лобістської діяльності в Україні, з іншого – його причина;

3) лобізм «вклинає» елементи випадковості, стихійності в політичні кола, у процес прийняття тих чи інших рішень, оскільки іноді практично не можна передбачити реакцію в суспільстві на ті чи інші владні дії;

4) лобізм – це «посередницьке» соціально-правове явище. Лобіст – посередник між впливовими зацікавленими групами, громадськими об'єднаннями і різними організаціями. Однак він може представляти не тільки інтереси впливових великих фінансово-промислових груп, але й індивідуальної інтереси, інтереси будь-яких зацікавлених у цьому осіб. Це риса лобізму, яка вказує на його універсальність, і через це на його атрибутивність соціальним, економічним і політичним процесам у державі;

5) у лобізмі завжди є конкретний об'єкт впливу;

6) лобізм може суттєво видозмінюватися залежно від ситуації, від специфіки методів і форм взаємодії з владою. Саме тому будь-яка законодавча заборона лобістської діяльності лише ще більше «завуалює» підходи до влади з боку зацікавлених груп і сприятиме укоріненню пролобізму (іншими словами – корупції), який ґрунтується суто на незаконних методах впливу;

7) лобізм використовує законні форми і методи впливу на владу. У будь-якому іншому разі, як уже підкреслювалося, ми зіткнемося не з інститутом правової держави, що несе в собі безліч позитивних ознак, а з антиправовим пролобізмом, псевдолобізмом, заснованим на хабарництві, протекціонізмі та інших негативних явищах.

Таким чином, лобізм має основну мету: впливати, використовуючи не заборонені державою засоби, на процес прийняття публічних, владних рішень, на ті органи, які беруть участь в їх прийнятті або сприяють цьому.

Можна виділити і таку мету, як встановлення довгострокових контактів з органами влади, їх представниками, щоб: 1) ці контакти можна було використовувати в подальшому; 2) зазначені канали можна було б «передати» іншим зацікавленим особам.

Найчастіше лобісти переслідують і більш «посередні» цілі: не дати ходу ініціативі конкурентів, докласти зусиль до того, щоб зміцнюючий позиції опонентів закон не був прийнятий. На наш погляд, було б цілком резонним вказати на те, що найчастіше лобісти ставлять за мету сформувати певну громадську думку навколо тієї чи іншої проблеми, викликати суспільний резонанс, що дає їм змогу як маніпулювати, так і вміло

використовувати в своїх інтересах. Вплинути на соціологічні опитування і на оцінку рейтингів, об'єктивність яких і без того змушує нас сумніватися в достовірності викладеного фактичного матеріалу – не менш важлива мета лобізму. Можливі навіть ситуації, коли зацікавлені групи проводять свої власні соціологічні дослідження з акцентом на необхідній проблематиці.

З огляду на сказане, можна зробити висновок про те, що, незважаючи на існування основної, стратегічної мети, у лобізмі може бути безліч розгалужених і, на перший погляд, не завжди помітних завдань, які і надають лобізму прихований характер. Тому, прямуючи до поставлених цілей, лобізм може проявити себе в різних сферах політичної системи суспільства.

Про лобізм можна почути найсуперечливіші думки, це політико-правове явище має як безсумнівні плюси, так і досить часто проявляє себе негативними рисами. Тому звернемо увагу на його функції, на те, яку роль виконує «цивілізований лобізм» при досягненні своїх цілей, що він дає суспільству і політичній системі.

Серед функцій лобізму варто зазначити функцію представництва інтересів різних груп, об'єднань, осіб у політичній, публічній діяльності. Функція представництва, зрештою, пов'язана з тим, що лобізм сприяє виробленню державою правильного курсу, стратегії в прийнятті тих чи інших рішень.

Важливою у зв'язку з цим видається коригуюча функція лобізму, що дозволяє своєчасно «озирнутися» на суспільну реакцію, пов'язану з тим чи іншим рішенням.

Заслугує на увагу функція залучення домінуючих суб'єктів господарювання до участі в політико-правовому житті. Причому, як уже говорилося, лобізм, виступаючи як специфічна форма прояву політичного плюралізму, створює можливості для забезпечення інтересів не тільки більшості, але й меншості. Незважаючи на те, що у великих суб'єктів бізнесу можливостей відстояти свої інтереси набагато більше, проте лобізм може представляти інтереси й однієї людини – фізичної особи. Тут вбачається і те, що можна вважати явно позитивною рисою лобізму його здатність (при виконанні різного роду умов) забезпечити участь громадян, що гарантовано Конституцією України, в управлінні державою.

Не зайвим буде зазначити, що лобізм виконує функцію свого роду забезпечення інновацій [11, с. 22]. Адже лобіст має бути не тільки обізнаний у фінансових, економічних,

політичних процесах, течіях, а й уміло прогнозувати розвиток запланованих ситуацій.

Наведені вище функції лобізму дають змогу зробити певні висновки. По-перше, яскраво видно відмінність лобізму як комплексного інституту політико-правової дійсності щодо інших явищ, властивих будь-якій державі. Очевидні й відмінності лобізму від кримінальних методів впливу на суб'єктів тиску, як-от хабарництво, підкуп, шантаж, погрози, шахрайство тощо.

Від протекціонізму лобізм відрізняється не тільки властивими йому здоровими, конструктивними елементами, а й тим, що: 1) якщо протекціонізм втілюється в уже прийняті рішення своїм заступництвом різних категорій суб'єктів правовідносин, то лобізм впливає на сам процес вироблення та прийняття рішення, даючи управлінцям шанс зважити всі «за» і «проти», проаналізувати те, як же позначиться зроблений крок на розвитку ситуації; 2) ті, хто проводять протекціоністську політику, заздалегідь знають адресатів «особливого сприяння» і те, як, коли і чим їм допомогти. Лобістська ж діяльність сама має вправно і кваліфіковано привернути увагу до нагальної проблеми і змусити керівників прийняти потрібне рішення, з огляду на ефективно подану інформацію, обґрунтовану ретельно відібраними фактами; 3) якщо протекціонізм у певних випадках може лише загострити ситуацію, то лобізм сприяє розстановці правильних акцентів на пріоритетних напрямках суспільного розвитку.

Узагальнюючи сказане, можна виділити як «плюси», так і «мінуси» лобістської діяльності.

До плюсів лобізму належать такі моменти. По-перше, впливаючи на управлінські рішення, він змушує «триматися у формі» органи державної влади та управління, в певному сенсі конкурує, змагається з ними, надає їм більшої динаміки і гнучкості. В умовах поділу влади кожна з гілок може використовувати те чи інше лобі в своїх інтересах.

По-друге, лобізм виступає інструментом самоорганізації громадянського суспільства, за допомогою якого мобілізується громадська підтримка або опозиція якомусь законопроекту, виявляється вплив на політику.

По-третє, лобізм створює можливості для забезпечення інтересів меншості, бо виступає як специфічна форма прояву політичного плюралізму.

По-четверте, лобізм втілює собою принцип свободи соціальних недержавних структур: асоціацій, громадських організацій,

об'єднань тощо. За допомогою лобіювання вони самі намагаються вирішувати свої проблеми, володіючи певним вибором шляхів і засобів такого рішення.

По-п'яте, лобізм застосовується як своєрідне соціально-політичне стимулювання, спрямоване на прискорення втілення в життя тих чи інших цілей і інтересів, на спонукання до конкретних дій. За такого підходу лобізм виступає як спосіб активізації будь-яких процесів і явищ у сфері політики.

По-шосте, лобізм дає змогу розширити інформаційну і організаційну базу прийняття рішень і набагато переконливіше звернути увагу на певні проблеми. Лобісти забезпечують органи державної влади потоком інформації з того чи іншого питання.

По-сьоме, лобізм можна оцінювати і як більш широкий засіб досягнення компромісу, спосіб взаємного примирення між собою різноманітних інтересів.

Разом із тим лобізм має і цілком очевидні «мінуси». По-перше, він може стати інструментом пріоритетного задоволення іноземних інтересів на шкоду інтересам державним, тобто реалізуватися часом як «непатріотичний» засіб. По-друге, може служити фактором розвитку і захисту націоналізму, посилювати крайні форми задоволення не завжди адекватних ситуації інтересів. По-третє, лобізм таїть у собі чималу небезпеку «розмивання» народовладних підвалин суспільства, перетворення демократичних інститутів на потужний інструмент окремих владних груп. По-четверте, лобізм найчастіше блокує дійсно потрібні управлінські рішення, перешкоджає задоволенню інтересів громадськості. По-п'яте, це засіб іноді ускладнює здійснення стабільної й оперативної державної політики, бо може бути спрямований, наприклад, на постійний перерозподіл бюджету, часту зміну пріоритетів, посилення позицій однієї гілки влади при одночасному послабленні іншої тощо. По-шосте, лобізм може використовуватися і як інструмент збагачення окремих шарів, еліт.

Для того щоб лобізм приносив користь більшою мірою всьому суспільству, необхідні відповідні умови: реальна дія демократичних інститутів і норм, економічна і політична стабільність, свобода засобів масової інформації, стійке громадянське суспільство тощо. Тільки за наявності цього набору факторів розширюються шанси на використання лобізму в громадських інтересах, він починає «працювати» в загально-соціальних (загальнолюдських) режимах.

В умовах же економічної, політичної та духовної кризи, перехідних періодів, непередбачуваності, коли кожен шар, клас, група прагнуть «урвати» саме зараз, лобізм набуває більше мінусів, ніж плюсів.

У зв'язку з тим, що лобізм має багато можливих наслідків, він, безумовно, потребує впорядкування, юридичного оформлення. Суспільство і держава мають спільно брати участь у налагодженні механізмів трансформації негативних моментів лобіювання та позитивного використання ефективних інструментів мінімізації шкідливих наслідків лобізму, нарощуванні позитивних, утвердженні цивілізованих його початків. Говорячи про засоби і цілі регулювання лобістської діяльності необхідно зупинитися на таких аспектах, як межі правового регулювання та «стихійності» лобістської діяльності, що включає питання планування і прогнозування її динаміки. Щоб ефективно регулювати лобізм і його прояви, необхідно на законодавчому рівні сформулювати саму концепцію лобізму, визначити сутнісні ознаки, функції цієї інституції, а потім вже говорити про методи його регулювання.

Вважаємо, що заради здійснення правового регулювання лобізму мають переслідуватися такі цілі: знайти цивілізовані рамки, шляхи, методи і способи взаємодії зацікавлених груп і різних суб'єктів правовідносин з органами державної влади всіх рівнів, що дасть змогу дійсно ефективно використовувати функції лобізму в загальнодержавних інтересах, «закріпити» лобізм як невід'ємний інститут; «вивести на світло» «тіньові прояви» лобізму, створити правові гарантії зацікавленим групам, встановити межі впливу груп тиску на прийняття рішень, створити рівні умови різним зацікавленим групам при відстоюванні інтересів, організувати облік і системну, аналітичну обробку інформації, яка базується на аналізі звернень громадян, опитуваннях громадської думки тощо.

Ефективна реалізація правової політики в державі опосередковує практично всі сфери юридичної дійсності, тому лобізм, будучи складним політико-правовим явищем, потребує саме всебічного, концептуального регулювання, розставляє правильні орієнтири, виробляє належні й оптимальні юридичні конструкції і, головне, використовує різноманітний і дієвий набір правових засобів на шляху досягнення соціально-корисних цілей.

Розміри лобізму в сучасній Україні не мають аналогів в світі. В умовах нерозв'язності політико-правової системи і недо-

скональності законодавчої влади лобізм стає основною формою представництва інтересів, але при цьому знаходиться «за бортом» уваги державних органів, преси, громадськості і закону. На жаль, механізм взаємодії суспільства і влади в процесі прийняття політичних рішень нині неупублічний, корумпований і хаотичний; канали впливу на органи державної влади монополізовані найсильнішими групами тиску, а ціла низка громадських рухів і організацій не має можливості донести свої інтереси до можновладців. Правове ж регулювання лобістської діяльності дасть змогу мінімізувати негативні прояви політико-правового інституту і «поставити» його на службу інтересам суспільства та державних органів влади.

Висновки. Таким чином, в умовах нерозв'язності політико-правової системи і недокональності законодавчої влади, лобізм в Україні стає основною формою представництва інтересів корумпованих груп. На жаль, можна констатувати, що політичний діалог між громадянським суспільством і владою в процесі прийняття політичних і економічних рішень нині є неупублічним, корумпованим і хаотичним. Все це викликає нагальну необхідність посилення правового регулювання лобізму, що дає підстави висловити думку про необхідність розробки правових норм, що визначають законні шляхи лобіювання. Говорячи про регулювання лобізму, треба враховувати і наявний світовий досвід, але не механічно, а творчо, не вигадуючи велосипед, а пристосовуючи його до наших «доріг». У державно-правовому механізмі України має бути створена дієва система захисту ключових законних інтересів населення, особливо його соціально вразливих верств. Для повноцінного ж правового регулювання лобізму необхідний спеціальний закон. Саме в ньому можна буде закріпити різноманітні юридичні засоби, що упорядковують лобістські процеси.

З метою оптимізації «діалогічності» лобізму як суспільного явища, як видається, необхідно: усунути тіньові прояви лобізму; затвердити лобізм як невід'ємний інститут здійснення правової політики в державі; знайти цивілізовані рамки, шляхи, методи і способи взаємодії зацікавлених груп з органами державної влади всіх рівнів; створити рівні умови різним зацікавленим групам при відстоюванні інтересів; встановити межі впливу груп тиску на прийняття соціально значущих проектів і рішень.

Однак без широкого обговорення проблем, пов'язаних із лобізмом, обійтися нині

не можна. Актуальність питань, пов'язаних із практикою лобізму в Україні, настійно вимагає подальших досліджень фахівців, перш за все, соціально-політичних наук.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гражданское общество: опыт выборов и новая стратегия: Материалы конф., г. Киев, 19–20 марта, 2005 г. / Сост.: Г. Усатенко, А. Боронь. К.: Агентство «Україна», 2005. 87 с.
2. Кипиани В. Лобби – вряд ли хобби: «Круглый стол» на тему «Шаг к цивилизованному лоббизму в Украине». Киевские ведомости. 2000. 7 декабря.
3. Матеріали «круглого столу» «Шляхи до ефективної державної регуляторної політики: взаємодія бізнесу і влади». Київ, Україна. К.: Б.в., 2001. 44 с.
4. Проблеми й перспективи співпраці громадських організацій та політичних партій: (матеріали конф.), 22 черв. 2002 р., м. Київ: 3б. / Лаб. законодав. Ініціатив. К.: Міленіум, 2002. 102 с.
5. Структури громадської участі в Україні: 3б. аналіт. матеріалів / За ред. М. Лациби, Н. Ходько. К.: Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. 95 с.
6. Политология. Энциклопедический словарь. М., 1993.
7. Encyclopedia Britannica. L., 1980. V. 7.
8. Жмир В.Ф. Лобі в Україні: соціальна держава і соціальна політика. Філософські обрії. 2002. № 7. С. 138–150.
9. Пименов Н.А. Лоббизм – диалог с властью. Вестник Финансового университета. 2012. № 1. С. 73–78.
10. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: [монографія] / Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. 752 с.
11. Аравина Т.И., Кузнецов Ю.Ю. Лоббизм: национальные образцы и степень социальной приемлемости. Социс. 2000. № 9.

ПОСЛУГИ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ: КЛАСИФІКАЦІЯ ТА КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ НАДАННЯ

REGIONAL STATE ADMINISTRATIONS' SERVICES: CLASSIFICATION AND THE KEY ASPECTS OF ITS PROVISION

У статті проаналізовані публічні послуги, які надаються обласними державними адміністраціями. Наведений перелік послуг адміністрацій відповідно по галузях/сферах на підставі Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Визначені основні організаційні засади послуг органів влади та проаналізовані законодавчі акти, які регламентують процес їх надання. Запропоновано авторську класифікацію послуг адміністрації залежно від характеру послуг – гарантовані, адміністративні та управлінські, яка може бути використана для наукових та практичних цілей. Наведено пропозиції щодо вдосконалення механізму надання послуг адміністрацій.

Ключові слова: публічні послуги, адміністративні послуги, обласні державні адміністрації, класифікація послуг, організаційно-правові аспекти, інформаційні та технологічні картки.

Предложена авторская классификация услуг администраций в зависимости от характера услуг – гарантированные, административные и управленческие, которая может быть использована для научных и практических целей. Представлены предложения для усовершенствования механизма предоставления услуг администраций.

Ключевые слова: публичные услуги, административные услуги, областные государственные администрации, классификация услуг областных администраций, организационно-правовые аспекты, информационные и технологические карточки.

The article analyses the public services which are provided by Regional State Administrations. The list of the services is given according to the spheres by the law "On Local State Administrations". The article contains the main arrangements of authorities' services and analyses legislative acts which regulate the process of its provision. The article offers the author's classification of Administrations' services in accordance to its nature – guaranteed, administrative and managerial. This classification can be used for the scientific and practical aims. There are some offers in the article to improve the procedure for the provision of administrations' services.

Key words: public services, administrative services, Regional State Administrations, classification of services, organizational and legal aspects, informational and technological cards.

УДК 352/354-1

Чаусовська С.І.

заступник керівника апарату –
начальник
управління організаційної
діяльності апарату
Сумська обласна державна
адміністрація,
здобувач кафедри управління
Сумський державний університет

В статье проанализированы публичные услуги, которые предоставляются областными государственными администрациями. Приведен перечень услуг администраций соответственно по отраслям/сферам согласно Закону Украины «О местных государственных администрациях». Определены основные организационные основы услуг органов власти и проанализированы законодательные акты, которые регламентируют процесс их предоставления.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Для переходу обласних державних адміністрацій (далі – ОДА) на сервісну модель діяльності варто, насамперед, чітко окреслити комплекс послуг, які вони мають надавати. Нині вітчизняні ОДА ідентифікують різні набори послуг, що свідчить про відсутність чітко окресленої правової регламентації їх послуг на національному рівні. Водночас, враховуючи, що органи державної виконавчої влади в державі мають діяти за єдиними підходами, треба виокремити стандартизований перелік їх послуг, для цього здійснити їх класифікацію й за потреби вдосконалити систему відповідних нормативно-правових документів та організаційних кроків. Це прискорить запровадження систем управління якістю стандартів ISO серії 9001, а отже, забезпечення повсюдного надання якісних послуг місцевими органами державної виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Правове забезпечення надання послуг органами публічної влади та їх класифікації досліджує багато вітчизняних науковців. Проведені дослідження свідчать, що публічні

послуги, які надаються органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, мають свої особливості та за певними ознаками відрізняються від інших.

Зокрема, в наукових працях В. Долечека, Д. Сухіна проводиться дослідження адміністративної послуги як складової частини управлінської діяльності державного службовця, надається характеристика такого виду публічних послуг, як муніципальних послуг, досліджується проблема підвищення їх якості, а також окрема увага приділена специфіці нормативно-правового забезпечення надання управлінських послуг [1].

Науковець А. Лис визначає основні проблемні питання надання публічних послуг населенню органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, він обґрунтовує необхідність звернутися до поглибленого вивчення людського чинника на формування системи й усіх необхідних складників надання публічних послуг із метою виявлення та використання потенціалу цього чинника в процесах удосконалення надання послуг. Результатом такого вивчення

є ідентифікація, оцінка потенціалу і використання резервів людського чинника у формуванні умов результативної, ефективної, соціально і економічно виправданої співпраці сторін у процесах і процедурах надання публічних послуг [2].

Також дослідник А. Капуловський у своїй праці щодо еволюції та сучасного стану нормативно-правових засад надання послуг стверджує, що максимальна регламентація, законодавче встановлення способу діяльності органів виконавчої влади, процедури надання публічних послуг унеможливить зловживання при здійсненні посадовими особами своїх повноважень і сприятиме забезпеченню дотримання прав, свобод, законних інтересів фізичних чи юридичних осіб. Науковець надає значну роль публічним послугам й для забезпечення національної безпеки [3].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Загалом проблематиці публічних послуг присвячено багато наукових праць, у тому числі таких науковців, як І. Коліушка, С. Ківалова, Т. Коломонець, О. Агафоненка та ін.

Незважаючи на певну розробленість проблематики публічних послуг, аналіз їх надання на рівні ОДА ще не був предметом окремого дослідження.

Мета статті. Метою роботи є класифікувати послуги ОДА й на основі аналізу ключових організаційно-правових аспектів їх забезпечення, розробити пропозиції щодо вдосконалення механізму надання послуг ОДА.

Виклад основного матеріалу. Діяльність ОДА регламентується Законом України (далі – ЗУ) «Про місцеві державні адміністрації», в якому окреслено повноваження цих органів влади у різних галузях соціально-економічного розвитку підвідомчих територій. Разом із тим поняття «послуга» зустрічається лише в ст. 19 у контексті надання побутових, комунальних та інших послуг населенню [4].

Водночас діяльність ОДА має сервісний характер, адже надання публічних послуг є головним результатом діяльності органів публічної влади. Під такими послугами загалом треба розуміти надання фізичним особам, суб'єктам господарської діяльності, об'єднанням громадян, органам публічної влади та іншим суб'єктам різних рівнів певних матеріальних чи нематеріальних благ, які є соціально значущими та приносять користь суспільству й державі. Саме на це й направлена діяльність ОДА у межах їх повноважень.

Безумовно, рамковим документом для надавання й отримання публічних послуг є Конституція України [5]. У табл. 1 пропонуємо

розглянути адміністративні послуги ОДА відповідно до ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» та інших законів і нормативно-правових актів. Оскільки до адміністративних послуг належать послуги, які надаються відповідно до запитів, їх перелік вужчий за перелік усіх послуг, які надаються ОДА.

Надавачами адміністративних послуг є структурні підрозділи ОДА, які формуються відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» від 18 квітня 2012 р. № 606 [6] і типових положень про структурний підрозділ, також через територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади відповідно до ст. 31 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», а також державні підприємства, установи, організації, якщо це передбачено певними нормативно-правовими документами.

Зауважимо, що нині перелік адміністративних послуг кожна ОДА ідентифікує по-різному. Причиною цього є відсутність сформованого на національному рівні єдиного їх переліку. Його формування дасть змогу забезпечити не лише спрощений доступ громадян, підприємств, установ та організацій до відповідної інформації, а й створить основу для оптимізації процесів надання публічних послуг, рішень щодо трансформації системи місцевих органів державної виконавчої влади, яка є предметом сучасних суспільних дискусій.

Із метою доступності інформації про публічні послуги для споживачів можна використовувати комплекс інформаційних та технологічних карток або визначення стандартів надання послуг, що передбачено ЗУ «Про адміністративні послуги». Відповідно до ст. 8 цього Закону інформаційна картка адміністративної послуги має містити інформацію про:

1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адреса електронної пошти та веб-сайту);

2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги;

3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;

4) строк надання адміністративної послуги;

5) результат надання адміністративної послуги;

6) можливі способи отримання відповіді (результату);

7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень.

Відповідно, технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, зокрема, в ній зазначаються:

1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;

2) відповідальна посадова особа;

3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);

4) строки виконання етапів (дії, рішення) [7].

Суб'єкти надання послуг, результатом яких є надання витягів та виписок із реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та

інші передбачені дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, який перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується юридичний статус та/або факт, в обов'язковому порядку в своїй діяльності повинні мати інформаційні та технологічні картки.

Інші послуги, які вимагають надання консультацій, роз'яснень, застосування спеціальних професійних знань чи вчинення відповідних дій, регламентуються відповідними стандартами надання таких послуг, які визначені постановами Кабінету Міністрів України та наказами центральних органів виконавчої влади. Наприклад, організація надання послуги щодо соціальної адаптації особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, регламентується Наказом Міністерства соціальної політики від 18 травня 2015 р. № 514 «Про затвердження Державного стандарту соціальної адаптації». Розділом 2 ЗУ «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р. № 3460-VI визначається надання такої послуги, як безоплатна первинна правова допомога, яка передбачає надання правової

Таблиця 1

Перелік адміністративних послуг ОДА

Галузь, сфера / стаття ЗУ «Про місцеві державні адміністрації»	Послуга
соціально-економічний розвиток територій / ст. 17;	видача ліцензій на експорт, імпорт товарів
промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт і зв'язок / ст. 20	видача атестатів виробництва молока, молочної сировини і молочної продукції реєстрація декларації про відходи
використання землі, природних ресурсів, охорона довкілля / ст. 21	видача дозволів на спеціальні види користування надрами
наука, освіта, культура, охорона здоров'я, фізкультура і спорт, сім'я, жінки, молодь та діти / ст. 22	видача ліцензій на впровадження освітньої діяльності за рівнем дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти (для приватних закладів освіти);
	видача свідоцтва про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготовників і розповсюджувачів видавничої продукції
	видача дозволу на проведення робіт на пам'ятках місцевого значення (крім пам'яток археології), їх територіях та в зонах охорони;
	реєстрація дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок
соціальний захист, зайнятість населення, праця та заробітна плата / ст.ст. 23, 24	надання матеріальної допомоги, здійснення соціального обслуговування;
	проведення професійної орієнтації, професійного навчання, одержання заробітної плати відповідно до законодавства, безоплатне сприяння у працевлаштуванні тощо
зовнішньоекономічна діяльність / ст. 26	видача разової (індивідуальної) ліцензії на зовнішньоекономічну операцію

інформації, консультацій, роз'яснень із правових питань тощо [8,9].

З огляду на положення чинного законодавства, що регламентує діяльність ОДА, а також вищевикладене, на нашу думку, можна виокремлювати такі три основні групи послуг ОДА:

- 1) послуги щодо реалізації гарантованих Конституцією України прав громадян;
- 2) адміністративні послуги;
- 3) управлінські послуги щодо забезпечення розвитку територій.

Саме за такою класифікацією, яка наведена на рис. 1, можна розробляти й інформаційні та технологічні картки про послуги ОДА.

У Податковому кодексі України, Законі України «Про захист економічної конкуренції» та інших законах зазначені послуги, які надаються на безоплатній та оплатній основі [10; 11]. Для організації надання цих послуг приймаються відповідні постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністерств і відомств. Наприклад, ч. 1 ст. 14 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановлено разову плату за видачу ліцензії на водопостачання [12]; ч. 1 ст. 20 Закону України «Про відходи» визначена послуга обласних державних адміністрацій щодо видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами терміном на три роки, ця послуга надається безоплатно [13].

Практика надання адміністративних послуг на платній основі склалася майже у всіх дер-

жавних структурах: закладах освіти та культури, державній інспекції з енергозбереження, у судових та правоохоронних органах, органах юстиції та ін. При цьому нормативно-правові акти про надання платних послуг окремими установами переглядаються і розміри оплати теж – залежно від соціально-економічної ситуації зазвичай збільшуються.

Із метою забезпечення рівного доступу суб'єктів отримання послуг до інформації про адміністративні послуги доцільно використовувати Єдиний державний портал адміністративних послуг. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. № 13 держателем Порталу визначено Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [14]. На офіційному сайті Міністерства оприлюднений Реєстр адміністративних послуг. Це організовує роботу органів влади як суб'єктів надання послуг, так і суб'єктів отримання послуг, робить процедури їх отримання більш чіткими. З метою організованої роботи обласних адміністрацій щодо надання послуг та визначення їх єдиного переліку пропонуємо доповнити Реєстр адміністративних послуг послугами, які надаються обласними державними адміністраціями.

Висновки. Надання послуг ОДА є однією із головних її функцій та форм відносин із громадянами, підприємствами, установами та організаціями. Враховуючи, що Україна

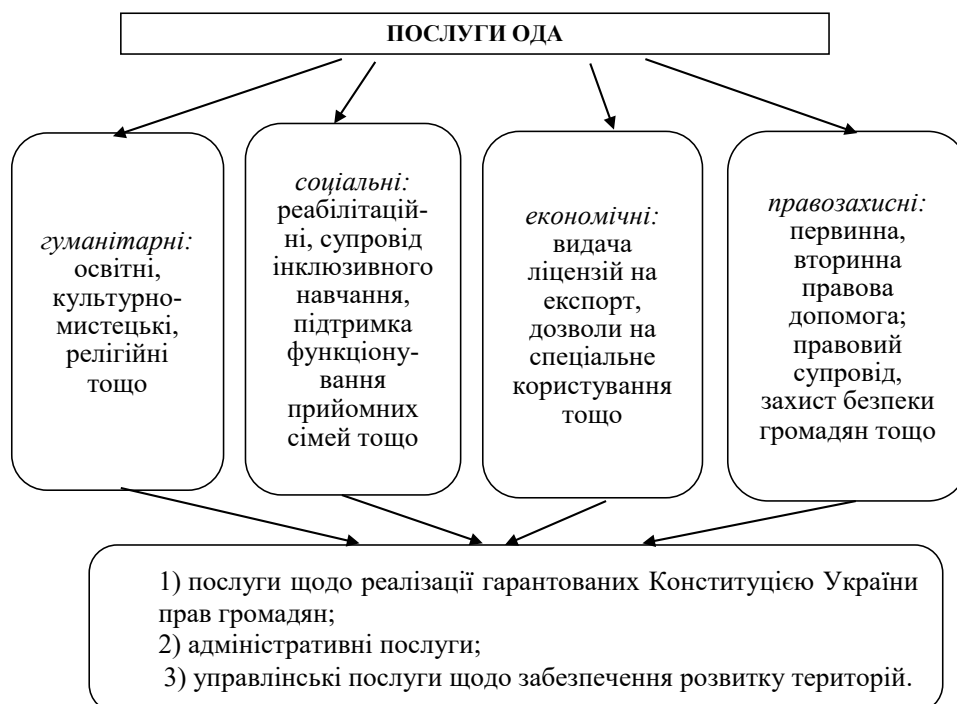


Рис. 1. Класифікація послуг ОДА (розробка автора)

є унітарною державою, послуги її державних органів мають бути стандартизованими на всій території. Виняток становлять лише послуги органів місцевого самоврядування, які мають право формувати власну політику щодо місцевого розвитку та взаємодії з територіальними громадами, а отже, надавати певні особливі послуги в межах чинного законодавства.

ОДА нині надають велику кількість послуг, що робить механізм їх надання досить складним як для надавачів послуг, так і для отримувачів. Проведене дослідження свідчить про необхідність більш чіткого окреслення переліку і порядків надання послуг ОДА відповідно до обраної класифікації послуг. Нами пропонується проста трьох-групової класифікації послуг ОДА залежно від характеру послуг – гарантовані, адміністративні та управлінські, що можуть стосуватися соціальних, гуманітарних, економічних та інших питань.

Із поліпшення надання послуг ОДА варто пропонувати органам державної виконавчої влади такі кроки:

1) Кабінету Міністрів України – скласти єдиний повний перелік послуг ОДА, розробити порядки їх надання та розмістити на урядовому порталі та сайтах ОДА;

2) структурним підрозділам ОДА – суб'єктам надання послуг розробити інформаційні та технологічні картки надання послуг та довести їх до відома отримувачів послуг;

3) уповноваженому підрозділу обласних державних адміністрацій постійно здійснювати моніторинг надання цих послуг із метою удосконалення процедури їх надання.

У контексті вищевикладеного подальших досліджень потребує зарубіжний досвід організації надання публічних послуг місцевими органами державної виконавчої влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Даньшина Ю. Теоретичні засади надання адміністративних послуг в Україні. URL: <http://www.dridu.dp.ua>
2. Лис А.Б. Проблемні питання надання послуг населенню органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Теорія та практика державного управління. 2015. № 4 (51). С. 1–7. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua>.
3. Капуловський А.В. Нормативно-правові засади надання адміністративних послуг: їх еволюція та сучасний стан. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 246–254. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp>.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 07.07.2018)

5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. К., 1996. 43 с.

6. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 18 квіт. 2012 р. № 606. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 14.07.2018).

7. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 14.07.2018).

8. Про затвердження Державного стандарту соціальної адаптації : наказ Міністерства соціальної політики від 18 трав. 2015 р. № 514. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 18.07.2018).

9. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 черв. 2011 р. № 3460-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 18.07.2018).

10. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 03.07.2018).

11. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січ. 2001 р. № 2210-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 03.07.2018).

12. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 29.07.2018).

13. Про відходи Закон України від 05 берез. 1998 р. № 187/95-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 29.07.2018).

14. Про затвердження Єдиного державного порталу адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 3 січ. 2013 р. № 13. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 29.07.2018).

15. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закону України від 16 квіт. 1991 р. № 959-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 10.07.2018).

16. Про встановлення розміру збору за видачу експортних (імпортних) ліцензій: постанова Кабінету міністрів України від 18 трав. 2005 р. № 362. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 10.07.2018).

17. Водний кодекс України від 06 черв. 1995 р. № 213/95-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 12.07.2018).

18. Про затвердження порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992р. № 459 : Постанова Кабінету Міністрів від 13 берез. 2002 р. № 321 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 12.07.2018).

19. Про загальну середню освіту: Закон України від 13 трав. 1999 р. № 651-XIV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 12.07.2018).

20. Про дошкільну освіту: Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2628-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 12.07.2018).

21. Про позашкільну освіту: Закон України від 22 черв. 2000 р. № 1841-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 12.07.2018).

22. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 груд.

2015 р. № 1187. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 12.07.2018).

23. Про видавничу справу: Закон України від 05 черв. 1997 р. № 318/97-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

24. Про затвердження Порядку введення Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції: Постанова Кабінету Міністрів від 10 берез. 2017 р. № 135. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

25. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

26. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 черв. 2000 р. № 1805-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

27. Про соціальні послуги: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

28. Про соціальний захист ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22 жовт. 1993 р. № 3551-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

29. Про затвердження Державного стандарту догляду вдома: наказ Міністерства соціальної політики України від 13 лист. 2013 р. № 760. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

FEATURES OF APPLICATION OF THE MECHANISM OF INTRODUCTION OF INNOVATIONS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

У статті проаналізовано та узагальнено науково-теоретичні підходи щодо етапності впровадження інновацій в державно-управлінське середовище. Визначено основні особливості та умови функціонування інноваційного процесу. Запропоновано модель механізму впровадження інновацій у діяльність органів публічної влади.

Ключові слова: державне управління, інноваційний процес, механізм впровадження інновацій, органи публічної влади.

вацій в деятельность органов публичной власти.

Ключевые слова: государственное управление, инновационный процесс, механизм внедрения инноваций, органы публичной власти.

The article analyzes and summarizes theoretical and theoretical approaches regarding the phases of introduction of innovations in the state-management environment. The main features and conditions of the functioning of the innovation process are determined. The model of the mechanism of innovations in the activity of public authority is offered.

Key words: public administration, innovation process, mechanism of introduction of innovations, bodies of public authority.

УДК 351/352:342.5(477)

Ющенко Л.І.

аспірант кафедри публічного управління та менеджменту організацій Чернігівський національний технологічний університет

В статье проанализированы и обобщены научно-теоретические подходы к этапности внедрения инноваций в государственно-управленческой среде. Определены основные особенности и условия функционирования инновационного процесса. Предложена модель механизма внедрения инно-

Постановка проблеми у загальному вигляді. Досліджуючи особливості застосування механізму впровадження інновацій у діяльності органів публічної влади (ОПВ), насамперед необхідно уточнити, що це не є можливим без власне спрямованості державно-управлінського середовища на впровадження нововведень під час інноваційного процесу (ІП), що відбувається всередині системи чи має в ній відбутися. Інноваційним процесом є цілеспрямований спосіб перетворення інноваційних ресурсів у новітні продукти, технології, організаційно-управлінські рішення, який має бути перспективним із позицій отримання комерційного, соціально-економічного або інших суспільно-корисних благ [3, с. 320–324]. У цій статті ми розглянемо кілька поколінь, що відображають повний цикл впровадження інновацій та запропонуємо власний підхід.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Перелік наукових підходів до висвітлення проблеми впровадження інновацій у державно-управлінській діяльності налічує щонайменше декілька десятків. У своєму дослідженні ми спирались на найцікавіші, на наш погляд, наукові розробки, що розкривають етапність впровадження інноваційного процесу. Це наукові роботи таких вітчизняних та зарубіжних дослідників, як Д. Баркан, П. Друкера, А. Кузнецова, А. Никифорова, С. Попова, А. Пригожина, М. Денисенко, А. Гречан, М. Гамана, Е. Роджерса, та інших. Однак мало дослідженнями залишилися особливості застосування інновацій в ОПВ, необхідних етапів для впровадження механізму інноваційної діяльності

в інноваційний процес ОПВ, його структури та змісті його етапності.

Мета статті. Спираючись на наявні напрацювання, вітчизняну і зарубіжну практику впровадження державно-управлінських нововведень, результати власних досліджень, запропонувати модель механізму впровадження інновацій в ОПВ, що включає усі основні етапи інноваційного процесу.

Виклад основного матеріалу. Перше покоління (50–60 роки ХХ ст.) лінійно відображає повний життєвий цикл інновації, де перевага надається процесу створення нововведення. Останній розглядається як незалежне джерело інновацій, де на підставі здійснення фундаментальних та прикладних досліджень нова ідея перетворюється на продукти та технології. Дослідники, зокрема А. Пригожин [8, с. 29–32], О. Лапко [5, с. 49], М. Денисенко [9, с. 44], А. Никифоров [6, с. 280] та інші, вважають це покоління ІП класичним. Це покоління процесів характерне для радикальних нововведень та відоме як «концепція пропозиції нововведень» і включає сукупність етапів і стадій у часі: створення, впровадження у практику (визначення цілей, дослідження, розробка способів досягнення цілей, дослідна апробація, розроблення та затвердження нормативно-правових актів органів державної влади), поширення чи скасування. Недоліком цього покоління ІП вважаються та ризики, зумовлені неефективністю пошуку сфер застосування, мала ймовірність різнопланових потреб, притаманних державно-управлінській практиці.

Більш ускладненим, порівняно з попередньо розглянутим, є друге покоління ІП (60–70 роки ХХ ст.), коли створення нововведення безпосередньо зорієнтоване на суспільні та ринкові потреби як реакція на результати маркетингових досліджень через зворотний зв'язок. Цикл створення не включає фундаментальні та прикладні дослідження, започатковується з науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт. Це покоління ІП відоме як «концепція попиту нововведень» [1, с. 49] і є більш придатним для задоволення назрілих потреб інноваційного розвитку системи ОПВ, оскільки провідним джерелом нововведень є світові та вітчизняні тенденції змін у цій системі, нові стратегічні пріоритети державної політики тощо [8, с. 36].

У третьому поколінні ІП (70–80 роки ХХ ст.) продовжується друге покоління та акцентується на рівні розвитку виробництва, технологій та їх потенційних можливостей відповідно до умов задоволення суспільних та ринкових потреб, воно є найбільш поширеним [3, с. 320–324]. Фактично в основу цієї моделі покладено повний життєвий цикл нововведення, а саме: створення нововведення як сфера наукової та науково-технічної діяльності, реалізацію нововведення як сферу виробництва і як виробничо-комерційний цикл.

Зазначена модель ІП може бути адаптована до потреб створення і впровадження радикальних ДУН у системі ОПВ, оскільки передбачає проведення порівняння вітчизняної та зарубіжних сфер наукової та науково-технічної діяльності і систем їх державного регулювання у частині, що стосується забезпечення наукового супроводу реалізації механізму впровадження інновацій в діяльності ОПВ. Так, А.О. Кузнецов [4, с. 90–92], вбачає в ньому ключову необхідність інноваційного розвитку системи ДУ як передумову реалізації стратегічних пріоритетів державної політики. Особливості форм нововведень у публічному секторі він визначає у нових ціннісних стандартах управлінських послуг в обмін на довіру з боку громадян.

Успішність здійснення ІП забезпечується шляхом підвищення вимог до інтеграції його суб'єктів у рамках інноваційної стратегії підприємства (організації). У такому контексті третє покоління ІП є найбільш придатним для впровадження ДУН.

Відмінне від попередніх паралельно-послідовною зв'язаністю суб'єктів інноваційного процесу, утворенням інтегрованих груп, використанням зовнішніх горизонтальних та вертикальних зв'язків із метою прискорення впровадження нововведення четверте покоління

ІП (середина 80-х рр. ХХ ст. – до сьогодні) запропоноване С. Поповим [7]. Воно є інноваційним проектом та вирізняється ускладненою функціональною взаємодією суб'єктів як внутрішньо-організаційного, так і зовнішнього характеру. Здійснення паралельно-послідовних дій корисне з позиції своєчасного забезпечення здійснення ІП у повному обсязі в ОПВ.

П'яте покоління ІП (теперішній час – майбутнє,) запропоноване П. Друкером [2, с. 3–7], доповнює попередні процеси поєднанням інноваційних потенціалів, характерних для державно-управлінської практики на етапі підготовки загальносистемного стратегічного рішення щодо поширення ДУН, зокрема щодо вивчення кращих практик, проблем та рішень щодо їх розв'язання, пошуку потенційно корисних нововведень.

Отже, узагальнюючи вищезгадане, можна визначити особливості моделей інноваційного процесу різних поколінь, які полягають у:

- джерелах та формах нововведень, предметній сфері їх застосування, засобах та механізмах здійснення інноваційної діяльності (ІД);
- взаємозв'язках між різноманітними суб'єктами ІП ними та ступені розвиненості інноваційної практики загалом;
- підходах до розгляду ІП, зокрема, як науково-технічного, інноваційного та інвестиційного проєктів, рівнях деталізації, порядку здійснення.

Варто зазначити, що привабливими для державно-управлінської практики більшість дослідників вважає моделі ІП третього покоління. Прикладом тому слугує модель ІП за Кузнецовим [4]. Проте сучасній практиці директивного впровадження ДУН притаманні й елементи ІП четвертого покоління.

З позиції державно-управлінської практики, особливість ІП полягає у його здійсненні в ОПВ, тобто цей процес має внутрішньо-організаційний характер. Обґрунтуємо структуру ІП як основну складову частину частин ІД ОПВ. При цьому припустимо, що:

- ідея ДУН є запозиченою з інших середовищ, привнесеною зі сфери інноваційних знань, породженою новою соціальною ініціативою, потребою професійного удосконалення або розвитком технологій;
- ІП завершується об'єктивацією ДУН та його фіксацією в державно-управлінській практиці. Задоволення наявної потреби зумовлює виникнення нових потреб, які породжують новий цикл ІП;
- рішення про впровадження ДУН у системі ОПВ є вже прийнятим на найвищому рівні;
- основними суб'єктами ІП є ДУН, ОПВ та його службовці, які є основними провідниками

інноваційної ідеї, мають опанувати її та стати її носіями.

У цьому разі ІП можна структурувати за основними етапами, наведеними в рис. 1. Зміст навчання зводиться до з'ясування сутності ДУН, переконання в доцільності його використання, усвідомлення його переваг проти інших. Також навчання має супроводжуватися міжособистісною комунікацією та використанням сучасних освітніх технологій із метою наочної демонстрації ідеї ДУН.

Етап опанування викликано необхідністю започаткування усвідомлення потреби у здійсненні відповідних організаційних змін та формуванні нової організаційної культури, зокрема нової професійної поведінки службовців, усвідомленого подолання психологічного бар'єру щодо користування нововведенням [7; 10].

Етап взаємоадаптації «інновація ↔ організація» (рис. 1) пов'язаний із пристосуванням ідеї ДУН до ОПВ і, навпаки, останнього до першого. Основним змістом цього етапу є можливість застосування в нових умовах типової ідеї ДУН, а також перепроектування ОПВ з огляду на особливості функціонування обраної новації. Цей етап передбачає кілька взаємопов'язаних стадій, а саме:

- проведення досліджень, уточнення цілей використання нового інструментарію, реальна спроможність ОПВ до оволодіння ними, виявляється доцільність проведення організаційних змін, готовність ресурсів та можливостей до їх проведення, визначається метод управління інноваційними змінами, залучаються фахівці ОПВ та зовнішні консультанти, фахівці-проектанти;

- поглиблене навчання службовців, відповідальних за організацію та розробку проекту документації з роз'ясненням у частині, що стосується його використання у конкретних умо-

вах ОПВ; основних кроків його впровадження і використання надалі;

- взаємне переформатування «інновація ↔ орган влади», що є стадією, де конструюються прийнятні зміни як у ідеї нововведення, так і в ОПВ. Водночас проектується й організаційні зміни, які можуть бути суттєвими залежно від складності нововведення;

- комунікаційний супровід, пов'язаний з обміном досвідом, з'ясуванням особливостей ідеї нововведення та практики її впровадження. Така комунікація особливо ефективна, коли вже є достатня кількість користувачів ДУН, що забезпечує самопідтримку розвитку як ІП, так і процесу поширення нововведення в системі ОПВ;

- взаємодія в системі ОПВ, що забезпечує конструктивну співпрацю розробника-проектанта нововведення і впроваджувача, який добре обізнаний з особливостями здійснення державно-управлінської практики, ознайомлений із конкретними її потребами. Заходи із взаємодії із зовнішніми суб'єктами ІД також мають бути включені до загальносистемного стратегічного рішення найвищого рівня;

- розробка проектної документації – зосереджена на проекті щодо інноваційних змін. Цей проект може стосуватися впровадження в ОПВ як нового засобу, так і процесу або їх сумісно, які надалі забезпечать ефективно та стабільне його функціонування в нових умовах. Використання ДУН може стосуватися всіх, кількох або одного зі структурних підрозділів із метою більш успішного досягнення їх спільної мети. Розроблена документація проекту має бути схваленою вищим керівництвом, взаємозв'язаною та відповідним чином оформленою, включати усі етапи процесу та порядок користування нововведенням у конкретних умовах.

Наступний етап – впровадження нововведення – спрямований на безпосереднє вті-



Рис. 1. Складники механізму впровадження інновацій в ОПВ

лення у діяльність ОПВ попередньо розробленого та затвердженого проекту ДУН. Для цього етапу є характерним:

- здійснення конкретних заходів, дій та робіт, спрямованих на успішне впровадження нововведення. Рівень їх деталізації визначається глибиною опрацювання ідеї проекту нововведення. Чим радикальніші зміни, тим вищим є ступінь невизначеності. Породжуються на цьому етапі: поширення інформаційно-методичних матеріалів та проектної документації, додаткове навчання службовців, перевірка їх знань, підвищення ступеню їх теоретико-прикладної готовності з принципових питань впровадження ДУН. Лише за виконання цих умов може бути прийняте рішення про здійснення змін в ОПВ;

- залучення зовнішніх ресурсів для посилення міжорганізаційної співпраці та комунікації щодо з'ясування сутності конкретних робіт та заходів з упровадження нововведення та підбиття підсумків про результати впровадження нововведення.

Етап випробовування нововведення (рис. 1) спрямований на апробацію впровадженого проекту ДУН, визначення його ефективності і тривалості функціонування в ОПВ. Для нього характерні:

- проведення повного циклу внутрішнього аудиту впровадженого інструменту на предмет виявлення реального рівня його впровадження, адекватності та зручності роботи з ним в ОПВ;

- уточнення впровадженого інструменту на підставі оперативного розгляду підсумків аудиту, прийняття рішень та контролю їх виконання;

- експрес-аудит керівництвом, спеціалістами або зовнішніми консультантами з метою оперативного виявлення загальної ознайомленості працівників із проектною документацією, її використання у практичній діяльності;

- завершення цього етапу на підставі здійснення аналізу функціонування впровадженого нововведення за результатами повного циклу внутрішніх аудитів, експрес-аудитів, прийняття рішення про перегляд проекту нововведення, його удосконалення або сертифікацію.

На цьому етапі особлива увага має приділятися досконалості технологій щодо проведення функціонального обстеження та внутрішнього аудиту, вивчення задоволеності користувачів новим інструментом.

І завершальним етапом, означеним у складі механізму впровадження інновацій в ОПВ, є етап інституалізації ДУН, який характеризу-

ється стійким закріпленням нового інструменту у повсякденній діяльності ОПВ. На цьому етапі нововведення не виключено його відхилення, що може бути позитивним, якщо новий інструмент не забезпечує розв'язання проблеми. У разі необґрунтованого відхилення, за переконання у корисності нововведення виникає потреба у додаткових дослідженнях щодо з'ясування причин відмови від нього.

На думку Е. Роджерса [338, с. 467] (і ми погоджуємося з ним), успішність інституалізації нововведення визначається, передусім, його життєспроможністю, тобто спроможністю бути використаним після його поширення.

Забезпечення життєздатності ДУН пов'язане з виконанням кількох передумов:

- до участі у нововведенні має бути залучено якомога більше службовців ОПВ, зокрема на етапі взаємної адаптації «інновація ↔ орган влади», що закріпить переконання у його доцільності;

- колективне прийняття рішення щодо впровадження ДУН має переважати над авторитарним, щоб, у разі зміни керівництва, нововведення не можна було скасувати чи відхилити.

Із метою своєчасного коригування необхідно передбачити механізм постійного моніторингу ефективності нового інструменту за участю вищого керівництва та користувачів ним.

Висновки. Проаналізовано визнані моделі інноваційних процесів, з-поміж яких моделі третього покоління дослідники вважають найбільш придатними для інноваційної діяльності в державно-управлінській практиці. Водночас організації притаманний інноваційний процес внутрішньо-організаційного характеру, який, як і модель третього покоління, включає невластивні їм елементи. Спираючись на напрацювання попередників, вітчизняну і зарубіжну практику впровадження цих нововведень, результати власних досліджень, розроблено модель ІП ОПВ, основними етапами якого визначено опанування, взаємоадаптацію, впровадження та інституалізацію нововведення. Розроблена модель ІП (рис. 1) відповідає реалізації принципу відповідності бажаному результату ІП в ОПВ. Модель побудована на уточненні повного життєвого циклу державно-управлінських нововведень для умов їх директивного впровадження. Цікаво дослідити цю модель із позиції використання послідовно-паралельних дій з урахуванням їх взаємодії з управлінським процесом, зовнішніми і внутрішніми складниками як спосіб прискореного впровадження державно-управлінських нововведень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баркан Д.И. Маркетинг для всех: Беседы для начинающих [Текст]. Л.: Редакц.-издат. центр «Культ-информ-пресс», 1991. 256 с.
2. Друкер П. Управління у час глибоких змін [Текст]. Синергія : аналіт. журн. з менеджменту. 2001. № 1 (2). С. 3–7.
3. Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 т. Т. 4: Галузеве управління. К. : НАДУ, 2011. 648 с.
4. Кузнецов А.О. Інноваційні технології в державному управлінні соціально-економічного розвитку регіону [Текст]: дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Х., 2006. 222 с.
5. Лапко О.О. Державне регулювання інноваційної діяльності: економічний механізм і його вдосконалення [Текст]: дис. ...д-ра екон. наук : спец. 08.02.03 «Організація управління, планування і регулювання економікою» / Ін-т екон. прогнозування. К., 1999. 396 с.
6. Никифоров А.Є. Інноваційна діяльність: теорія та практика державного управління [Текст]: монографія. К.: КНЕУ, 2010. 420 с.
7. Попов С.А. Меморандум як масове нововведення у публічному секторі [Текст]. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. Одеса, 2012. Вип. 2 (50). С. 113–118.
8. Пригожин А.И. Нововведения: стимулы и препятствия (Социальные проблемы инноватики) [Текст]: монография. М.: Политиздат, 1989. 271 с.
9. Провайдинг інновацій [Текст] : підручник / М.П. Денисенко, А.П. Гречан, М.В. Гаман та ін.; за ред. М.П. Денисенка. К.: Вид. дім «Професіонал», 2008. 448 с.
10. Роджерс Е.М. Дифузія інновацій [Текст]: монографія / пер. з англ. В. Старка. К.: Вид. дім «Києво-Могил. акад.», 2009. 591 с.

СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ

ORGANIZATIONAL BASES OF PUBLIC REGULATION OF ACTIVITIES OF MEDICAL UNITS

У статті розглянуто особливості правового статусу державних медичних установ, структурні елементи (цілі та завдання діяльності медичного закладу, його функції, порядок створення, реорганізації й ліквідації, гарантії прав діяльності). На основі норм чинного законодавства розглянуто проблеми ефективності діяльності медичного закладу.

Здійснено аналіз організаційних основ державного регулювання діяльності медичних закладів. Зокрема, автором проаналізована генеза виникнення та розвитку організаційно-правових форм медичних закладів в Україні. Досліджена соціальна сутність і організаційно-правові форми сучасних медичних установ в Україні.

Ключові слова: охорона здоров'я, медицина, нормативно-правове регулювання, медичне обслуговування.

В статье рассмотрены особенности правового статуса государственных медицинских учреждений, структурные элементы (цели и задачи деятельности медицинского учреждения, его функции, порядок создания, реорганизации и ликвидации, гарантии прав деятельности). На основе норм действующего законодательства рассмотрены проблемы эффективности деятельности медицинского учреждения.

Осуществлен анализ организационных основ государственного регулирования деятельности медицинских учреждений. В частности, автором проанализирована генеза возникновения и развития организационно-правовых форм медицинских учреждений в Украине. Исследуется социальная сущность и организационно-правовые формы современных медицинских учреждений в Украине.

Ключевые слова: здравоохранение, медицина, нормативно-правовое регулирование, медицинское обслуживание.

The article deals with the peculiarities of the legal status of state medical institutions, structural elements (goals and objectives of the medical institution, its functions, the procedure for the creation, reorganization and liquidation, guarantees of the rights of activity). On the basis of the norms of the current legislation, the problems of the effectiveness of the medical institution are considered.

The analysis of organizational bases of the state regulation of activity of medical institutions is carried out. In particular, the author analyzes the Genesis of the emergence and development of organizational and legal forms of medical institutions in Ukraine. Social essence and organizational and legal forms of modern medical institutions in Ukraine are investigated.

Key words: health care, medicine, legal regulation, medical care.

УДК 351.77:614.212(477)

Єршов С.В.

аспірант кафедри бізнес-адміністрування і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності
Запорізький національний університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. До початку реформ Україна мала досить великий за обсягом і досить складний за структурою базис нормативно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я, який формувався протягом багатьох десятиріч років. У ході розпочатих перетворень створена нормативно-правова база для реформи охорони здоров'я, спрямована на децентралізацію державної системи медичного обслуговування й управління охороною здоров'я з поділом єдиної системи охорони здоров'я на державну й приватну; проводиться структурна перебудова галузі, що розвивається. Однак через організаційні складнощі та консервативність правової системи неможливо відразу замінити чинний масив нормативного правового регулювання у сфері охорони здоров'я на інший, нехай навіть найбільш ефективний. Крім того, розрізнені й представлені в усіх галузях права фрагменти законодавчого

забезпечення охорони здоров'я населення не сприяють формуванню цілісної системи, тому вжиті заходи не мають комплексного характеру [4].

У зв'язку із цим необхідна не тільки продумана стратегія реформування охорони здоров'я, але й створення єдиного правового поля регулювання медичної діяльності, в яку включені цивільні, кримінальні, адміністративні, фінансово-економічні аспекти, а також морально-етичні уявлення, які є невід'ємною частиною медичної діяльності й мають для неї вкрай важливе значення.

Актуальним питанням є державне регулювання діяльності медичних закладів в Україні.

Мета статті. Розглянути організаційні основи державного регулювання діяльності медичних закладів.

Виклад основного матеріалу. Соціальна сфера – один з основних об'єктів публічної політики в сучасному суспільстві. Найваж-

ливіша ланка соціальної сфери – охорона здоров'я зі зростаючою роллю медичних установ, які безпосередньо надають медичні послуги населенню. Центральною фігурою в правовідносинах, покликаних забезпечувати реалізацію прав громадян на медичні послуги та надання медичної допомоги, є пацієнт. Його потреби в зміцненні фізичного й психічного здоров'я, у підтримці довголітнього життя зумовлюють соціальне призначення й зміст професійної діяльності осіб, що беруть участь у наданні медичної допомоги (послуги) населенню [4, с. 74]. Із цією метою функціонує створена державою система державних, комунальних і приватних закладів охорони здоров'я, у яких здійснюється реалізація зазначених прав.

Законодавче регулювання правового положення (статусу) медичного закладу здійснюється як державними законами, так і підзаконними нормативно-правовими актами.

Основоположні норми, що визначають правове становище установи (загальний правовий статус установ в Україні), містяться в Цивільному кодексі України, який під установою розуміє унітарну некомерційну організацію, створену власником для здійснення управлінських, соціально-культурних чи інших функцій некомерційного характеру. Установа може бути створена громадянином, або юридичною особою (приватна установа), або державою.

Медичні установи як некомерційні організації, по-перше, покликані виконувати соціально значущі функції, по-друге, вони не мають у якості основної мети своєї діяльності прибуток. Тим не менше, ці установи можуть здійснювати й спрямовану на отримання підприємницького прибутку діяльність, але лише настільки, наскільки це служить досягненню цілей, заради яких вони створені [1, с. 7].

На основі норм чинного законодавства можна сформулювати, що медичний заклад – це некомерційна організація, створена державою, що здійснює в якості основного (статутного) виду діяльності медичну діяльність на підставі ліцензії, виданої в порядку, установленому законодавством.

Медичні заклади державної, муніципальної, приватної систем охорони здоров'я можуть здійснювати свою діяльність тільки за наявності ліцензії на обраний вид діяльності. Мета медичного ліцензування – оцінка можливостей медичної установи (організації) в частині надання медичної допомоги в обсязі й функціях, адекватних рівню підготовки персоналу, стану матеріально-технічної бази установи та її оснащеності [9, с. 330].

Обов'язковому державному ліцензуванню підлягають усі медичні заклади незалежно від форм власності й організаційно-правового статусу (державні, комунальні, усі суб'єкти приватної медицини).

Правовий статус медичної установи визначає різні правові гарантії її діяльності, місце, роль і становище в системі охорони здоров'я та галузевого управління, а також її основні права й обов'язки.

Правовий статус медичної установи – категорія складна, що складається з безлічі галузевих правових статусів. Медична установа є багатофункціональним, складним об'єктом управління, в якому для забезпечення основної діяльності (медичної) також здійснюється низка господарських, фінансових, кадрових та інших функцій у межах, передбачених законодавством і статутом установи.

Ці види діяльності регулюються різними галузями права: цивільним, трудовим, фінансовим і т. д.

Наведене формулювання правового статусу медичного закладу дає можливість говорити про його головні структурні елементи:

- а) цілі та завдання діяльності медичної установи;
- б) функції медичного закладу;
- в) створення, реорганізація й ліквідація медичного закладу;
- г) організаційна структура медичної установи;
- д) гарантії прав діяльності медичного закладу.

У сучасних умовах головним завданням, яке покликане вирішувати медичні заклади у своїй діяльності, є забезпечення конституційного права громадян на охорону здоров'я й медичну допомогу, що виражається в наданні своєчасної, доступної, високоякісної медичної допомоги [9, с. 331].

Ефективність роботи медичних установ багато в чому визначається забезпеченістю медичними кадрами, їх професійною підготовкою, раціональною розстановкою й використанням, організацією праці лікарів, середніх медичних працівників та іншого персоналу. Вивчаючи укомплектованість лікарської установи кадрами, необхідно не тільки оцінювати розподіл лікарів за займаними посадами (керівники, заступники, лікарі-фахівці), але й урахувати такі характеристики: розподіл за стажем роботи; відомості про присвоєння кваліфікаційних категорій, почесних звань, учених ступенів; відомості про виконання плану підвищення кваліфікації, аналіз причин його невиконання.

Законодавство України, нормативно-правові акти та внутрішні документи медичних

установ позиціонують головного лікаря як офіційну особу, яка представляє свою медичну установу в усіх правових питаннях. На практиці головний лікар досить часто віддає свої основні повноваження заступнику, залишаючись лише формальною фігурою в процесі управління медичною установою.

Однією з умов ефективного функціонування медичних установ є бюджетне фінансування в необхідному обсязі. Для медичних установ бюджетної сфери характерна наявність дефіциту виділення коштів, що пов'язано із залежністю бюджетного фінансування від численних чинників політичного, економічного, правового характеру. Крім того, обмежені самі фонди бюджетного фінансування (недостатній обсяг фінансування). Наслідком цього є низька якість доступних медичних послуг, брак медичного персоналу та його недостатня кваліфікація, погіршення якості функціонування в цілому державної й комунальної системи охорони здоров'я.

В узагальненому вигляді проблема сучасної вітчизняної охорони здоров'я зводиться до визначення ролі й місця медичних установ в організаційно-правових і майнових відносинах сфери охорони здоров'я. У цих умовах великого значення набуває вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації й діяльності медичних установ в Україні, оскільки наявний механізм, організаційні структури, форми управління та чинне законодавство значною мірою застаріли й не відповідають новим суспільно-політичним і соціальним реаліям. Слабо розроблене питання правової регламентації надання медичних послуг, правового статусу суб'єктів надання медичної допомоги в цій соціальній сфері. Нормативно-правові акти (не лише адміністративного, але й трудового, фінансового, цивільного права, права соціального забезпечення) залишають невирішеною цілу низку проблем (як тих, що існували раніше, так і організаційно-правових форм медичних установ, що постійно виникають у зв'язку з появою нових). Реформи в правовому забезпеченні діяльності медичних установ не встигають за змінами, що відбуваються в реальному житті. Більше того, недосконале законодавство в низці випадків є гальмом позитивних процесів.

Для усунення цих негативних явищ необхідне вдосконалення організації охорони здоров'я й управління ним, розроблення правової регламентації цього процесу, подальше поглиблення та розвиток демократичних засад і підвищення якості й ефективності роботи медичних установ.

Сучасні медичні заклади характеризуються значним різноманіттям і специфікою адміністративно-правового статусу. При цьому під медичним закладом розуміються установи й організації незалежно від форми власності, відомчої приналежності й організаційно-правового статусу, що надають медичну допомогу, а також особи, які здійснюють медичну діяльність без утворення юридичної особи як індивідуально, так і колективно.

Наявна система управління охороною здоров'я в цілому характеризується як складна й громіздка. Вона страждає всіма притаманними вітчизняній управлінській культурі організаційними патологіями; насамперед, це панування структури над функцією. Довгі роки в керівників галузі діяв такий стереотип: виникла проблема – треба створити нову структуру для її вирішення. У результаті сьогодні згідно з останнім варіантом номенклатури закладів охорони здоров'я в країні налічується 142 типи закладів охорони здоров'я, зокрема 32 лікарняних, 10 амбулаторно-поліклінічних, 26 типів спеціалізованих лікарняних центрів, 9 санаторно-курортних установ. Багато з них дублюють один одного у своїх функціях; крім того, для кожного потрібні відомчі інструкції й спеціальні документи, особливі форми звітності й обліку й т. п.

Залежно від форми власності сучасні медичні установи поділяються на державні, комунальні й приватні.

Медичні установи є юридичними особами. Комерційні установи охорони здоров'я можуть створюватися у формі господарських товариств і товариств, державних і муніципальних унітарних підприємств. Некомерційні установи охорони здоров'я можуть створюватися у формах, фінансованих власником установ, а також в інших формах, передбачених законом [7, с. 22].

Минуле десятиліття в аспекті функціонування системи охорони здоров'я характеризувалося численними спробами побудови нової моделі охорони здоров'я, здатної до виживання та розвитку в умовах недофінансування й серйозних структурних диспропорцій, що ще більше посилюють фінансову кризу в галузі.

Децентралізація системи управління охороною здоров'я й зміна майнового стану медичних закладів, при якому комітети з управління майном органів виконавчої влади різних рівнів передали майновий комплекс адміністрації на правах оперативного управління, через низькі обсяги фінансування галузі не вплинули на ефективність використання фінансо-

вих і матеріально-технічних ресурсів. Тому в охороні здоров'я назріла необхідність проведення нової організаційно-правової реформи [9, с. 329].

Необхідна поява нової державної одиниці ринку медичних послуг – автономної некомерційної медичної організації з більш широким набором прав і можливостей.

Стосунки медичних установ з органами державного управління охороною здоров'я, пов'язані з фінансуванням медичної допомоги, не опосередковуються укладанням договорів. Це суперечить принципам фінансування охорони здоров'я, загальноприйнятим у країнах із ринковою економікою.

Нерозробленість законодавства в галузі правового становища медичних установ сприяє збереженню рудиментів адміністративно-командних відносин між органами управління охороною здоров'я та підпорядкованими їм медичними установами, гальмує розвиток медицини. Для виправлення цих недоліків необхідно чітко визначити в законі правове становище державних медичних установ.

Хоча наявне законодавство однозначно визначає, що державні лікувальні заклади є юридичними особами, на практиці значна частина лікарень і поліклінік не має прав юридичної особи [1, с. 5].

Адміністративно-правовий статус медичного закладу – це встановлене нормами адміністративного права розташування медичного закладу, тобто його здатність у межах адміністративної правосуб'єктності самостійно вирішувати властиві цьому медичному закладу завдання, здійснювати необхідні для цього функції, бути учасником правовідносин, регульованих нормами адміністративного права [1, с. 6].

Адміністративно-правовий статус приватних медичних установ має певні особливості, проте чинне державне законодавство з охорони здоров'я в більшості випадків не враховує специфіку приватної охорони здоров'я.

Особливості адміністративно-правового статусу приватних медичних установ проявляються в таких рисах. По-перше, приватні медичні установи забезпечують медичну допомогу на додаток до медичної допомоги, що надається державною й муніципальною системами охорони здоров'я, а діяльність суб'єктів приватної медицини здійснюється поза організаціями зазначених систем.

По-друге, приватні медичні установи не мають права здійснювати ті види медичної діяльності, які віднесені законодавством до виключної компетенції державних і муніципальних установ охорони здоров'я.

По-третє, суб'єкти приватної системи охорони здоров'я зобов'язані координувати свою медичну діяльність із діяльністю виконавчих органів державної влади суб'єкта держави й муніципальних утворень з охорони здоров'я.

По-четверте, у недержавному секторі охорони здоров'я медичні установи, як правило, діють у тих сферах медицини, послуги яких користуються найбільшим попитом у населення (лікувально-косметологічні, із використанням нетрадиційних методів лікування, стоматологічні, наркологічні й ін.).

По-п'яте, серед головних завдань приватних медичних установ домінуюча роль відводиться завданням отримання прибутку, підвищення рентабельності виробництва медичних послуг, інтенсивності експлуатації обладнання й апаратури й ін.

Однак чинне державне й регіональне законодавство з охорони здоров'я в більшості випадків не враховує специфіку приватної охорони здоров'я. Фактично процес формування приватної системи охорони здоров'я перебуває на початковій стадії й не має правової бази.

В умовах ринкових відносин одним із вирішальних факторів, які визначають ефективну й якісну діяльність медичних установ, є цілеспрямована кадрова робота. Уявляється, що кадрове забезпечення має відповідати розрахунковим нормативам планування кількості посад, які повинні переглядатися, як мінімум, кожні 5 років, а в період реформ в економіці й охороні здоров'я – і частіше [3, с. 330].

Держава в умовах обмеженості бюджетних ресурсів повинна сприяти розвитку платних медичних послуг понад той рівень медичної допомоги, що надається населенню безкоштовно. Це можливо шляхом установлення норм функціонування ринку медичних послуг, які не надаються державою.

Висновки. Зміни, здійснювані в охороні здоров'я України, незважаючи на їх глибину й масштабність, мають непослідовний і суперечливий характер, у зв'язку з чим система охорони здоров'я відчуває серйозні труднощі у своєму функціонуванні.

Криза охорони здоров'я, безумовно, охопила й лікарняні установи. Фактично осередком основних проблем управління охороною здоров'я в наявних соціально-економічних умовах є відносини між органами управління охороною здоров'я та медичними установами.

В узагальненому вигляді проблема сучасної вітчизняної охорони здоров'я зводиться до визначення ролі й місця медичних установ

в організаційно-правових і майнових відносинах сфери охорони здоров'я. У цих умовах великого значення набуває вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації й діяльності медичних установ, оскільки наявний механізм, організаційні структури, форми управління та чинне законодавство значною мірою застаріли й не відповідають новим суспільно-політичним і соціальним реаліям. Слабо розроблене питання правової регламентації надання медичних послуг, правового статусу суб'єктів надання медичної допомоги в цій соціальній сфері. Нормативно-правові акти (не лише адміністративного, але й трудового, фінансового, цивільного права, права соціального забезпечення) залишають невирішеною цілу низку проблем (як тих, що існували раніше, так і тих, що постійно виникають у зв'язку з появою нових організаційно-правових форм медичних установ). Реформи в правовому забезпеченні діяльності медичних установ не встигають за змінами, що відбуваються в реальному житті. Більше того, недосконале законодавство в низці випадків служить гальмом позитивних процесів.

Для усунення цих негативних явищ необхідне вдосконалення організації охорони здоров'я й управління ним, розроблення правової регламентації цього процесу, подальше поглиблення та розвиток демократичних засад і підвищення якості й ефективності роботи медичних установ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бондарева Л. Інтеграційний підхід до проблеми державного забезпечення доступності медичної допомоги населенню на базовому рівні. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: зб. наук. пр. Херсонського національного технічного університету. Вип. 1 (10). Херсон, 2014. С. 5–9.
2. Дубенко С., Мельниченко В., Плахотнюк Н. та ін. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні: наук. вид. / За заг. ред. Н. Нижник, О. Крупчан. Акад. прав. Наук України; Київ. регіон. центр; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. К.: Вид. дім «Ін Юре», 2002. 95 с.
3. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис і перспективи розвитку / упорядник – проф. Я. Радиш; загальна редакція проф. М. Білинської, проф. Я. Радиша. К.: Вид-во НАДУ, 2013. 424 с.
4. Карнацький В. Вибір і обґрунтування оптимальної моделі системи охорони здоров'я. Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України. 2008. № 3. С. 73–74.
5. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верхов. Ради України. 1996. № 30. 147 с.
6. Мамина М. Человек и медицина в современном праве. М., 1995. 272 с.
7. Рудий В. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні: моногр. К.: Сфера, 2005. 272 с.
8. Сидоренко Т., Жуковина Л. Правові засади реформування галузі охорони здоров'я: стан, проблеми, перспективи розвитку. Право України. 2005 № 12.
9. Слабкий Г., Яценко Ю., Шевченко М., Кондратюк Н. Аналіз мережі, кадрового забезпечення та фінансування відомчих та приватних закладів охорони здоров'я. Східноєвропейський журнал громадського здоров'я. 2012. № 2–3 (18–19). С. 329–339.

СОЦІАЛЬНО-ЦІННІСНИЙ ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ «ПРОФЕСІОНАЛІЗМ» ДЛЯ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ МЕТОДОЛОГІЇ РЕІНЖІНІРИНГУ

SOCIAL-VALUE CONTENT OF THE CATEGORY "PROFESSIONALISM" FOR THE PROCESS OF PROVIDING PUBLIC SERVICES USING THE REENGINEERING METHODOLOGY

Стаття присвячена соціально-ціннісному змісту категорії «професіоналізм» для функціонування публічної служби. Аналізуються сучасні виклики публічному управлінню в Україні та розкриваються шляхи реформування державної служби і служби в органах місцевого самоврядування за допомогою методології реінжинірингу в процесі надання публічних послуг. Визначено, що модель професіоналізму службовця, сформована на засадах компетентнісного підходу, із застосуванням соціально-психологічних критеріїв дасть можливість планувати посадові переміщення та професійний розвиток. Пропонується створити умови для інтегрування всієї багаторівневої структури особистості з її уродженими й набутими здібностями, якостями в трудовий процес і професійне середовище.

Ключові слова: професіоналізм, публічне управління, публічна служба, державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, реінжиніринг процесів, бізнес-процес, методологія реінжинірингу.

Стаття посвящена социально-ценностному содержанию категории «профессионализм» для функционирования публичной службы. Анализируются современные вызовы публичного управления в Украине и раскрываются пути реформирования государственной службы и службы в органах местного самоуправления с помощью методологии реинжиниринга в процессе предоставления публичных услуг. Определено, что модель профессионализма служащего, сформированная на основе компетентностного подхода, с применением социаль-

но-психологических критериев позволит планировать должностные перемещения и профессиональное развитие. Предлагаются создать условия для интеграции всей многоуровневой структуры личности с ее врожденными и приобретенными способностями, качествами в трудовой процесс и профессиональную среду.

Ключевые слова: профессионализм, публичное управление, публичная служба, государственные служащие, служащие органов местного самоуправления, реинжиниринг процессов, бизнес-процесс, методология реинжиниринга.

The article is devoted to the social and value content of the category "professionalism" for functioning of public service. The author analyzes current challenges for public administration in Ukraine and reveals ways of reforming the civil service and service in local self-government, using the methodology of reengineering in the process of providing public services. It has been determined that the model of employee's professionalism, formed on the basis of a competent approach using socio-psychological criteria will provide an opportunity to plan position displacements and professional development. The publication proposes to create conditions for integration of the entire multilevel structure of the individual with innate and acquired abilities and qualities in the labor process and professional environment.

Key words: professionalism, public administration, public service, civil servants, local self-government officials, processes reengineering, business process, reengineering methodology.

УДК 35.071.08:005.591.6

Мотріна М.М.

аспірант кафедри
регіонального управління,
місцевого самоврядування
та управління містом
Національна академія державного
управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проблематика професіоналізму діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування являє собою одну з фундаментальних парадигм вітчизняної науки публічного управління й залишається актуальною впродовж десятиріч, отримавши тільки нове забарвлення у світлі євроінтеграційних процесів. Професійні службовці створюють надзвичайний вплив на формування думки в суспільстві і ставлення громадян до всієї служби загалом. Діяльність службовців органів публічного управління має бути постійним процесом удосконалення психофізіологічних особистісних змін, інституційних змін, що забезпечує ефективніший і якісно новий рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах.

Демократичне суспільство має піклуватися про те, щоб дії та поведінка службовців були

бездоганні. Європейські країни відзначили питання етики й кодексу поведінки державних службовців сферою, яка набуває дедалі більшого значення останніми роками, а зрілість громадянського суспільства визначається ставленням до найвищих моральних цінностей усіх його структур [10, с. 279]. Наше сьогодення перебуває в умовах постійних змін у всіх сферах суспільного життя. Особлива увага приділяється реформуванню внутрішнього складника публічного адміністрування. Тому серед досліджень у цій галузі дуже важливо виокремити категорію «професіоналізм» у її соціально-ціннісному значенні для функціонування публічної служби. Саме через культуру й професіоналізм спілкування службовці здатні втілювати в життя наміри державної політики, виконувати функції держави, підвищувати імідж влади, викликати в грома-

дзян повагу, а головне, довіру до їхніх дій при зайнятті відповідальних посад. Тому ми глибоко переконані, що саме ефективне виконання функцій, на які уповноважено службовця інституціями держави, неможливе без знань, умінь, навичок, досвіду та високого професіоналізму. Професіоналізм – це передусім здатність державного службовця визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними завдань у межах нормативно визначених повноважень [1, с. 58]. Професіоналізм діяльності – висока професійна кваліфікація й компетентність, володіння ефективними професійними вміннями та навичками, алгоритмами і способами успішного розв'язання професійних завдань, у тому числі й творчих.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Удосконалення професійної підготовки управлінця є метою й засобом соціально-економічного та духовного прогресу суспільства. Проблема професійної підготовки майбутнього й нинішнього управлінця, формування його як соціально-активної особистості досить широко висвітлені в психологічно-педагогічних дослідженнях науковців, таких як Л. Григоренко, Т. Гущина, В. Журавльов, Н. Костіна, В. Корнєшук, Н. Кузьміна, А. Маркова, Г. Троцько. Ми погоджуємось з А. Марковою, котра професіоналом вважає людину, яка успішно вирішує завдання навчання й виховання, готує для суспільства потрібний соціальний продукт; особистісно тяжіє до професії, мотивована до праці в ній, задоволена нею; використовує способи й технології, які притаманні демократичному суспільству; освоює норми, еталони професії, досягає в ній майстерності; разом із тим прагне індивідуалізувати свою працю, а також усвідомлено розвиває свою індивідуальність засобами професії; вже сьогодні досягає необхідного рівня професійних якостей, знань і вмінь; водночас має й усвідомлює перспективу, зону свого найближчого професійного розвитку, робить усе можливе для її реалізації; відкрита для постійного професійного навчання, накопичення досвіду, збагачує досвід професії за рахунок особистого творчого внеску; соціально активний у суспільстві, порушує питання про потреби й досягнення професії в ході суспільних обговорень, разом із тим шукає резерви вирішення проблем всередині професії, не боїться потрапляти в умови конкуренції; віддана професії та прагне підтримувати її честь і гідність навіть у складних умовах; налаштована до якісної та кількісної еволюції оцінки своєї професійної діяльності, вміє сама це робити, готова до диференційо-

ваної оцінки в балах, категоріях, спокійно ставиться до участі в професійних змаганнях [9, с. 57]. Тому професійна підготовка має тісний зв'язок із професійною діяльністю службовця, а високий рівень професіоналізму фахівця забезпечується надійністю. Науковці Ю. Блудов і В. Плахтієнко визначають фактори, які зумовлюють надійність професійної діяльності, та зауважують, що саме в їх поєднанні можна отримати результат: особистісний фактор, що ґрунтується на теорії особистості, її потребах і зумовлених ними мотивах і цілях діяльності; емоційна усталеність як властивість темпераменту фахівця, що дає йому змогу надійно виконувати цільові завдання професійної діяльності за рахунок оптимального використання резервів нервово-психічної емоційної енергії; швидкість перероблення інформації, що зумовлюється нейрофізіологічними та психологічними особливостями виникнення і протікання емоційних та інтелектуальних процесів, які сприяють цілеспрямованій поведінці спеціаліста як у типових, так і в екстремальних умовах професійної діяльності; усталеність гностичних функцій (увага, пам'ять, мислення), що спрямовані на досягнення високих і надійних результатів професійної діяльності; соціально-психологічний фактор, що ґрунтується на ділових, професійних, а також позитивних емоційних відносинах (психологічній атмосфері) між працівниками, позитивному ставленні кожного спеціаліста до інших співробітників за неформальними ознаками; фактор функціональних резервів, який передбачає використання прихованих можливостей організму людини, спрямованих на підвищення працездатності фахівця. Отже, управляти формуванням і підвищенням професійної надійності можна лише впливаючи на всі ці пов'язані між собою групи факторів [11].

Крім того, питаннями професійного спілкування з визначенням його ролі у світогляді державного службовця, психологічними аспектами спілкування займалися такі науковці, як Б. Ананьєва, Л. Виготський, Л. Куренчук, О. Леонтьєва, Л. Литвинова, С. Рубінштейн, М. Рудакевич та інші.

Отже, як впливає з проведеного аналізу проблеми соціально-ціннісного змісту категорії «професіоналізм» діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, а особливо в процесі надання публічних послуг, наявні дослідження мають фундаментальний характер, систематизують необхідні вміння та навички, відображають необхідні якості, якими повинен володіти службовець, але питання швидкого реагування, реакції на кардинальні зміни, адапта-

ції до змін, прийняття відповідних рішень в умовах переформатування самого механізму державної служби в публічну службу шляхом запровадження методології реінжинірингу ще не було предметом спеціального наукового дослідження, що й зумовило вибір напряду публікації.

Метою статті є обґрунтування підходів до формування соціально-ціннісних змістів категорії «професіоналізм» для процесу надання публічних послуг із застосуванням методології реінжинірингу.

Виклад основного матеріалу. Наукові дослідження щодо проблематики етичних аспектів поведінки службовця та його професіоналізму утворюють одну з фундаментальних парадигм науки публічного управління, публічного адміністрування та публічної служби й залишаються актуальними впродовж десятиріч, отримавши інше забарвлення в контексті європейської інтеграції України. Тому пропонуємо розглядати питання професіоналізму державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування та інших службовців саме через таке загальне поняття, як публічна служба. Попередньо визначивши в Конституції України напрям держави як «суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [5] та обравши курс на побудову громадянського правового суспільства, держава взяла на себе зобов'язання перед суспільством загалом і перед кожним громадянином окремо створити такі умови, які б відповідали європейським стандартам професіоналізму публічної служби в сучасних суспільствах.

У правовому полі, що забезпечується Конституцією нашої держави та іншими нормативно-правовими актами, до професійних якостей службовця варто зарахувати не лише організацію руху інформації відповідно до загальнодержавних інтересів, а й організацію щодо якісного обслуговування спільноти, надання громадянам якісних послуг. Тому професійним обов'язком державних службовців, посадових осіб і службовців органів місцевого самоврядування є вміння відбирати, обробляти, аналізувати інформацію, захищаючи права й гідність людини, пускати в обіг лише таку, без якої не можна розв'язати завдання саме в інтересах людини та держави. Цей процес надання публічних послуг потрібно вдосконалювати шляхом створення нових моделей, застосовуючи нові підходи за допомогою реінжинірингу, який також передбачає високий рівень кваліфікації та професіоналізм службовців публічної служби. Реінжиніринг – це своєрідний феномен, що увібрав у себе як

принципово нові положення й підходи, так і добре знайомі. До останніх належить кооперація (об'єднання) діяльності та її розподіл, роздроблення. Говорячи про реінжиніринг, ми, з одного боку, розділяємо єдину діяльність фірми як економічного суб'єкта на визначені частини (бізнес-процеси), а потім з'єднуємо їх у нове ціле, яке й забезпечує кардинальне, докорінне покращення ситуації. Адже світ не стоїть на місці, постійно відбуваються різні трансформаційні процеси, вдосконалюються технології, впроваджуються різні інноваційні проекти, розвиваються інформаційні технології, які й спонукають до вишукування нових нестандартних рішень. Під час застосування BPR (реінжинірингу бізнес-процесів) традиційна модель розвитку перевертається та є кардинально іншою, а саме: для отримання високої якості, рівня обслуговування, гнучкості, низьких витрат процеси повинні бути прості. Тому бажання працювати, постійний розвиток і здобуття нових знань, зацікавленість і спрямованість на результат у сфері публічної служби є першочерговим завданням, яке виконати неможливо без достатнього рівня професіоналізму.

Професійним за своїм змістом є виконання службовцями своїх обов'язків, ініціатива і творчість у роботі. Але не потрібно забувати про моральну вимогу, яка має в управлінському професіоналізмі особливе навантаження, оскільки йдеться про постійне існування суперечності державної функції, правового нормативу й реального життя. Сумління державного службовця як вияв культури державного управління полягає не в загальноприйнятому «гідному» ставленні до своїх обов'язків, а в професійному вмінні доводити правову норму до життя, максимально ефективно використовувати її потенціал відповідно до конкретної ситуації, конкретного управлінського завдання. У цьому контексті стає більш зрозумілою вимога Закону України «Про державну службу» до державних службовців виявляти в роботі ініціативу і творчість [4], хоча вони не мають правових характеристик і можуть сприйматися лише в технологічному спілкуванні колег. Провідною характеристикою творчого мислення є здатність бачити процеси та явища в динаміці й розвитку. Тому ініціатива і творчість у діяльності державних службовців повинні мати професійно-правові обмеження, проявлятися як культура публічного управління в разі браку правового підґрунтя щодо певної управлінської ситуації, мають бути доповнені професіоналізмом працівника публічної служби та рівнем його мислення.

Реалізація принципу професіоналізму передусім потребує постійного професійного розвитку персоналу, що має забезпечуватися активним функціонуванням, високим ступенем організації та науково-методичного керівництва системою підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців. Навчання можна розглядати як довгостроковий процес, складний за змістом, динамічний залежно від соціально-економічного стану держави, що має здійснюватися диференційовано, з огляду на професійні обов'язки та повноваження службовців, відповідно до цілей і завдань органів державної влади та місцевого самоврядування. У зв'язку з цим варто ставити питання про перехід від інформаційного до моделюючого навчання. Адже для сучасного службовця важливі не просто самі по собі знання, а здатність і готовність застосовувати їх та ефективно діяти в різних реальних ситуаціях.

Потрібна висока культура мислення, його високий рівень розвитку й здатність до саморегуляції. Культура мислення передбачає володіння професійною термінологією, засвоєння понятійного апарату науки, глибоку ерудицію. Можна визначити чотири блоки мислення. Перший блок: конструктивність, практичність, конкретність та оперативність; другий блок: професійність понятійного апарату, логічність, системність та аналітико-синтетичний характер; третій блок: дослідництво, гнучкість, швидкість, обґрунтованість, оригінальність, глибина й креативність; четвертий блок: організованість, самокритичність і саморегульованість. Механізм реінжинірингу дає змогу здійснювати системний перегляд процесів, дає можливість перебудувати механізм з бюрократичного адміністрування на стимулювання самоконтролю та саморегулювання. Організаційний аспект реінжинірингу полягає в організації, впорядкуванні елементів і зміні самої структурної одиниці організації. Тут мова йде про перехід від технологічних структурних одиниць до економічних на основі бізнес-процесів. Трансформація самої одиниці призводить до зміни способу впорядкування одиниць, а саме: здійснюється перехід від ієрархізованої бюрократичної організації до плоских, горизонтальних, мережових та інших структур, у яких закладені й інші принципи узгодження та зв'язку частин (елементів) у ціле (комплекси). Саме такі революційні зміни й визначають кардинальний, радикальний характер змін у компанії та стрибок у загальній ефективності її функціонування [7].

Зрозуміло, що бізнес-процес, який виник у результаті BPR, має кардинально відрізня-

тися від традиційного, набуваючи при цьому різних форм, тим не менше різні перепроєктовані процеси об'єднані загальними характеристиками, які не залежать від галузі виробництва й навіть від індивідуальних особливостей окремого процесу. Адже те, що застосовується для зміни процесів в автомобільній галузі, є актуальним і для страхової компанії чи магазину, а також, на нашу думку, може бути дуже актуальним у використанні самого процесу надання публічних послуг на місцевому рівні. Нас не має дивувати те, що під час проведення BPR на різних підприємствах з різними вихідними даними й напрямками діяльності повторюється одне й те саме. Адже модель BPR, так само як і модель традиційного підприємства, має свої фундаментальні засади. Індустріальна модель базується на думці, що працівник володіє невисокою кваліфікацією, у нього немає часу та здатності до навчання. Тому завдання мають бути прості. Крім того, ще Адам Сміт стверджував, що люди працюють ефективно тоді, коли їм для виконання запропоноване одне конкретно визначене завдання. Щоб об'єднати прості завдання, необхідно застосувати складні процеси, тому протягом двохсот років підприємства приймали за аксіому незручність, неефективність і дорогу ціну складних процесів [3]. Але світ не стоїть на місці, постійно відбуваються різні трансформаційні процеси, вдосконалюються технології, впроваджуються різні інноваційні проекти, розвиваються інформаційні технології, які й спонукають до вишукування нових нестандартних рішень. Під час застосування BPR традиційна модель розвитку перевертається та є кардинально іншою, а саме: для отримання високої якості, рівня обслуговування, гнучкості, низьких витрат процеси повинні бути прості.

Методологія реінжинірингу спочатку була орієнтована на сферу підприємницької діяльності, тому найбільш дослідженими є методи й моделі реінжинірингу бізнес-процесів у підприємницькій сфері. Застосування інструментів реінжинірингу для побудови моделей адміністративних процесів публічного та муніципального управління, а саме зміна процесів організації надання публічних послуг на місцевому й регіональному рівнях, залишається актуальним і можливе за досить високого рівня професіоналізму в публічній службі. Натепер ще не склалася практика побудови системних моделей адміністративних процесів і не існує аналогів, які можна використати. Тому, на відміну від бізнес-процесів, де першим етапом є розроблення образу – бачення майбутньої компанії, реінжиніринг адміністративних про-

цесів варто розпочинати з дослідження та аналізу наявних процесів. Реінжиніринг може бути використаний як інструмент для реалізації стратегічних цілей організації на основі кардинального перегляду та заміни наявних ділових процесів новими, більш ефективними.

У наших реаліях відбір осіб на державну службу здійснюється на підставі завдань того чи іншого підрозділу, які поділяються на певні частини, що закріплюються за окремими робочими місцями (посадами). Ці чітко визначені посадові вимоги є критеріями для підбору працівників та оцінювання їхньої діяльності. За такого підходу працівники підбираються на конкретні посади з чітко визначеними й відносно стабільними обов'язками та вимогами до знань, навичок, а також психофізіологічних характеристик особи. Чим повніше потенційний кандидат на посаду відповідає всім чітко визначеним критеріям, тим більше в нього шансів зайняти її в процесі конкурсного відбору [8].

В умовах реформування системи державного управління на публічне управління зазначена процедура не може гарантувати ефективності роботи органу в разі зміни певних повноважень чи структурної реорганізації, яку ми пропонуємо вище по тексту. Тому в процесі вивчення якостей кандидата на посаду дуже важливо орієнтуватися не тільки на конкретні вимоги до конкретних посад, а й на наявність у кандидата на посаду (в майбутньому – працівника) певних потенційних здібностей, ділових і професійних якостей, які можна буде ефективно використати для виконання поставлених завдань.

Основними елементами і складниками механізму оцінювання професійності службовців є такі: соціально зумовлені риси (цілеспрямованість, морально-етичні якості, ставлення до роботи, мотивації праці); ознаки кваліфікації (знання, навички, вміння та звички, отримані працівником у процесі навчання й роботи); психологічні особливості працівника (пам'ять, воля, почуття, відчуття тощо); сукупність органічних рис (тип нервової системи, темперамент, характер, емоційно-вольова сфера, здібності) [12]. У кожному випадку визначення цих якостей залежить від вибору місця роботи державними службовцями; мотивації до зміни роботи; ситуацій, що виникають у повсякденній роботі на тій чи іншій посаді; конфліктів; змісту, форм і методів набуття відповідних знань і навичок професії державного службовця; інновацій, що пов'язані зі змінами характеристик трудового середовища; професійно-кваліфікаційних характеристик. Крім того, професійні та ділові якості

державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування можуть визначатися з урахуванням таких критеріїв: особистісного (активність, комунікація, мотивація, вміння приймати правильні рішення); інтелектуального (компетентність, аналітичний складник мислення); ділового, пов'язаного з особливостями нервової системи (працездатність, стійкість до стресів) [12].

Надзвичайно широке коло різнопланових повноважень і практичних завдань вирішується за допомогою технологічних функцій, а саме здійснення процесів організації виконання покладених функцій. Під бізнес-процесом розуміють потік роботи, яка переходить від однієї людини до іншої, а для великих процесів – від одного відділу до іншого. Процеси можна описати на різних рівнях, але вони завжди мають початок, певну кількість етапів (кроків) усередині й чітко визначений кінцевий етап. Немає якогось стандартного переліку процесів, тому організації можуть розробляти власні, які притаманні й можуть застосовуватись конкретною структурою [13]. Оволодіння такими знаннями та вміннями має бути суттєвим для базової професійної підготовки державних службовців і відповідати вимогам до якостей державних службовців, такі знання та вміння мають стати підставою для оцінювання роботи державних службовців і підбору кандидатів на певні посади в органи державної влади [2].

Формування професіоналізму виступає як процес проходження психофізіологічних особистісних змін, які відбуваються під час тривалого виконання людиною службових обов'язків, що забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах і в умовах невизначеності. Сьогодні в Україні існує низка нормативних моделей, які певною мірою враховують особистісний чинник професійної діяльності. Це передусім професіограма – емпірично обґрунтована характеристика особливостей певного виду трудової діяльності, яка містить відповідні вимоги до працівника. Структура професіограми включає морфологічний опис діяльності, психограму та соціограму [8].

Професіоналізація є важливою умовою розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні, про що свідчать такі суттєві ознаки: наявність стійкої суспільної потреби в якісному управлінні, формування специфічного комплексу трудових функцій і професійних стандартів; інституціоналізація трудових відносин, розвиток інститутів індивідуальної професіоналізації, переду-

сім професійного навчання тощо. Професійна спроможність виникає завдяки інтегруванню всієї багаторівневої структури особистості з її уродженими та набутими здібностями, якими в трудовий процес, професійне середовище й виявляється у відповідних способах діяльності, поведінкових характеристиках, які дістали назву компетентностей.

Аналіз наукової літератури дає змогу стверджувати, що високий рівень професіоналізму та висока якість професійної підготовки фахівця будь-якої галузі забезпечують надійність його професійної діяльності. Але необхідно зазначити, що для забезпечення надійності необхідні розроблення й перетворення соціальних і соціально-психологічних умов, а також розвиток якостей, здібностей і властивостей особистості фахівця.

Висновки. У результаті проведеного дослідження *обґрунтовано* підходи до формування соціально-ціннісних змістів категорії «професіоналізм» для процесу надання публічних послуг із застосуванням методології реінжинірингу, а саме: *встановлено*, що модель професіоналізму службовця, сформована на засадах компетентнісного підходу, передбачає чітку конкретизацію описів трудової діяльності з урахуванням основних напрямів, функцій, завдань у межах компетенцій посад державної служби та визначення необхідних кваліфікаційних рівнів компетенції, що дасть змогу провадити систематичне оцінювання службовців, здійснювати атестацію і кваліфікування, визначати конкретні потреби в підвищенні кваліфікації, планувати посадові переміщення та професійний розвиток із застосуванням соціально-психологічних критеріїв; *з'ясовано*, що підвищення ефективності та якості державного й муніципального управління має багато аспектів вирішення, в тому числі й організаційно-правові засоби, кваліфікаційні, інформаційні, стимулювальні та інші механізми. Саме тому від вирішення цієї проблеми залежить рівень стандартів і якості життя людей і їх задоволення діяльністю як органів виконавчої влади, так й органів місцевого самоврядування.

Застосування інструментів реінжинірингу для побудови моделей адміністративних процесів державного та муніципального управління, а саме зміна процесів організації надання публічних послуг на місцевому рівні, є актуальним і потребує високого професійного рівня.

Перспективи подальших наукових досліджень пов'язані з необхідністю уточнення функцій реінжинірингу в процесах надання публічних послуг на місцевому рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Барна Н.В. Іміджологія: навч. посіб. для дистанційного навчання / за наук. ред. В.М. Бебика. Київ: Університет «Україна», 2007. 217 с.
2. Борисова Е.А. Оценка и аттестация персонала. Санкт-Петербург: Питер, 2002. 256 с.
3. Энциклопедия менеджмента / пер. с англ. Москва: Издательский дом «Вильямс», 2004. 432 с.
4. Про державну службу: Закон України (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Корнєшук В.В. Кількісно-якісний аналіз факторів надійності професійної діяльності. Науковий вісник ПДПУ ім. К.Д. Ушинського. 2007. № 11. С. 123–132.
7. Левин А.И., Окуневский В.А. К оценке эффективности реинжиниринга бизнес-процессов. CALS-ОЛОГИИ. Менеджмент качества. URL: <http://www.cals.ru>.
8. Лозниця В.С. Психологія менеджменту. Київ: ТОВ «УВПК», 2001. 227 с.
9. Маркова А.К. Психологические проблемы повышения квалификации. Педагогика. 1992. № 9–10. С. 65–67.
10. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2003. 344с.
11. Плахтиенко В.А., Блудов Ю.М. Надежность в спорте. Москва: Физкультура и спорт, 1983. 176 с.
12. Сороко В.М. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців. Вісник державної служби України. 2003. № 1. С. 65–75.
13. Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе / пер. с англ. Санкт-Петербург: Изд-во СПб. ун-та, 1997. 332 с.

СЕКЦІЯ 4

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ТА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ Й ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

DEVELOPMENT OF SYSTEMS AND MECHANISMS OF PUBLIC GOVERNMENT IN SPHERE OF PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER

У статті конкретизоване змістове наповнення понять «система державного управління» та «механізм державного управління». Наведене визначення державної безпеки як наукової категорії та як практичного завдання, що вимагає вирішення на національному рівні владних структур. Установлені основні інтереси України, пов'язані з безпекою та підтримкою громадського порядку. Уточнений перелік функцій системи державної безпеки. Запропоновано для подальшого якісного розвитку системи та механізмів державного управління у сфері державної безпеки й громадського порядку розробити Концепцію та Стратегію державної безпеки та громадського порядку, модернізувати методологічні підходи до забезпечення безпеки на різних рівнях із залученням усіх гілок влади.

Ключові слова: державне управління, система державного управління, державна безпека, механізм державного управління, громадський порядок.

В статье конкретизировано содержание наполнения понятий «система государственного управления» и «механизм государственного управления». Приведены определения государственной безопасности как научной категории и как практической задачи, требующей решения на национальном уровне структур власти. Установлены основные интересы Украины, связанные с безопасностью и поддержанием общественного порядка. Уточнен перечень функций системы государствен-

ной безопасности. Предложено для дальнейшего качественного развития системы и механизмов государственного управления в сфере государственной безопасности и общественного порядка разработать Концепцию и Стратегию государственной безопасности и общественного порядка, модернизировать методологические подходы к обеспечению безопасности на разных уровнях с привлечением всех ветвей власти.
Ключевые слова: государственное управление, система государственного управления, государственная безопасность, механизм государственного управления, общественный порядок.

The article specifies the content of the concepts of the system of public administration and the mechanism of public administration. The definition of state security as a scientific category and as a practical task, which requires resolution at the national level of government structures is given. The main interests of Ukraine, connected with security and support of public order, were established. The list of functions of the state security system is specified. For the further qualitative development of the system and mechanisms of public administration in the field of state security and public order, it is proposed to develop the Concept and Strategy of State Security and Public Order, modernize methodological approaches to ensuring security at different levels with the involvement of all branches of government power.
Key words: public administration, public administration system, state security, mechanism of public administration, public order.

УДК 351.746.1

Андрієнко М.В.

д. наук із держ. упр., доцент,
підполковник служби
цивільного захисту
Навчальний науково-дослідний центр
заходів цивільного захисту
Український науково-дослідний інститут
цивільного захисту

Постановка проблеми у загальному вигляді. Держава, цілісність території якої зазнає безперервних посягань із боку сусідньої країни вже кілька років поспіль, не може вважатися такою, що перебуває в стані безпеки. Уперше з моменту здобуття Україною в 1991 році незалежності воєнні дії на її території ставлять під загрозу не лише економічні інтереси нації, але й фізичну безпеку громадян. Фінансовий, соціальний, техніко-технологічний розвиток господарської системи в межах країни, її позиція на міжнародній політичній арені – усе це формується на основі державної безпеки й громадського порядку. Однак у тих умовах, які визначають життя нашої держави та її народу впродовж тривалого періоду

часу, ці названі параметри перебувають у стані дестабілізації. І хоча причини цього мають переважно зовнішнє походження, пошук шляхів для відновлення високого рівня державної безпеки та встановлення відповідного воєнним діям громадського порядку належить до завдань внутрішніх механізмів управління країною на національному рівні. Саме тому поступальний розвиток системи та механізмів державного управління у сфері державної безпеки й громадського порядку є актуальною сучасною проблемою, вирішенням якої доцільно займатись одразу в двох площинах – науковій і прикладній.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні аспекти забезпечення

громадського порядку й безпеки знайшли відображення в роботах таких вітчизняних дослідників, як В. Квашук, М. Криштанович, С. Лихачов, Р. Марутян, П. Підюков, Г. Ситник, М. Сіцінська й ін. Огляд наукових праць, присвячених зазначеній проблематиці, засвідчує наявність різних підходів до вивчення питання розвитку системи та механізмів державного управління у сфері державної безпеки й громадського порядку. Так, П. Підюков визначає роль органів внутрішніх справ України в забезпеченні національної безпеки держави, реалізації вимог Указу Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення прав і свобод громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю» [1]; М. Криштанович досліджує аспекти державного регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку в контексті завдань національної безпеки [2]; Р. Марутян розглядає принципи наукового аналізу й управлінської діяльності процесу прийняття державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки [3]; С. Лихачов конкретизує державно-управлінський аспект співвідношення громадського порядку та громадської безпеки [4]; В. Квашук, Ю. Рак застосовують компетентнісний підхід до дослідження системи цивільного захисту та безпеки держави в процесі проектно-орієнтованого управління [5]; Г. Ситник розробляє інституційно-цивілізаційну парадигму дослідження проблем і державно-управлінських аспектів забезпечення національної безпеки [6]; М. Сіцінська вивчає цивільний контроль у системі державного управління сектором безпеки та можливі негативні наслідки його відсутності [7]. Водночас дослідження, присвяченого особливостям сучасного стану системи та механізмів державного управління у сфері державної безпеки й громадського порядку, у процесі аналізу останніх досліджень і публікацій виявлено не було.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Таким чином, потребують конкретизації в науковій площині сучасні аспекти еволюції елементів системи та складових механізмів державного управління у сфері державної безпеки й громадського порядку в Україні.

Метою статті є дослідження сучасного стану та перспектив розвитку системи та механізмів державного управління у сфері державної безпеки й громадського порядку.

Виклад основного матеріалу. Система державного управління – це сукупність елементів, поєднання та взаємозв'язки яких визначають організацію управління держав-

ними структурами перебігу соціально-економічних процесів у країні. В організації державного управління важливе місце займає керована підсистема, об'єкт управління, яким у цьому контексті є суспільство, народ, громадяни держави. Їх інтереси, матеріальні блага і, звісно, безпека мають бути покладені в основу системної структури державного управління. Суб'єктом управління в досліджуваній системі виступає держава, управлінські функції реалізуються через складне поєднання дій державного апарату, владних структур, посадових осіб, задіяних у заходах системи безпеки, держслужбовців, представників органів місцевого самоврядування тощо.

Взаємодія суб'єкта й об'єкта реалізації державного управління відбувається в межах механізму реалізації процесу державного управління. Такий механізм являє собою сукупність методичних підходів, прийомів і інструментів, що забезпечують організаційну взаємодію, взаємовплив керуючої й керованої систем, співробітництво держави та соціуму й окремих індивідів для гарантування безперервного й ефективного функціонування та розвитку соціальних і економічних відносин. Обов'язковою умовою такого розвитку в умовах, які склалися нині в Україні й особливо на її кордоні, є підтримка належного рівня безпеки й стану громадського порядку, що нині є завданням загальнонаціональної значимості та може бути виконане тільки на рівні застосування системи й механізму державного управління.

Систему державної безпеки та підтримки стану громадського порядку в Україні формують владні структури, державні, громадські й інші організації й об'єднання, члени суспільства, що залучаються до процесу забезпечення безпеки згідно з вимогами законодавства, а також нормативно-правова база, що регламентує підходи до гарантування безпеки.

Еволюція системи й механізмів державного управління в площині забезпечення державної безпеки й контролю громадського порядку призвела до формування переліку функцій системи державної безпеки, виконання яких покладене в Україні на державні владні структури. Це такі функції:

- ідентифікація та прогнозування типових і нетрадиційних загроз поточному стану, майбутньому розвитку та реалізації інтересів об'єктів державної безпеки; формування й реалізація комплексів оперативних, тактичних і стратегічних заходів їх попередження й усунення;

- створення й підтримка стану готовності ресурсів і інструментів забезпечення високого

рівня державної безпеки; забезпечення державної безпеки щоденно й у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

– створення й забезпечення функціонування системи заходів щодо відновлення нормального стану державної безпеки в тій місцевості, де фіксувалися факти виникнення надзвичайних ситуацій; участь у заходах щодо забезпечення безпеки поза межами України (у разі необхідності).

Державна безпека як наукова категорія та як практичне завдання, що вимагає вирішення на національному рівні владних структур, розуміється науковцями-теоретиками та спеціалістами-практиками як такий стан функціонування різних сфер, що характеризується високим рівнем захищеності державних інтересів від негативного впливу на процес їх реалізації різного роду внутрішніх і зовнішніх небезпек і загроз. На сучасному етапі розвитку системи державної безпеки до основних інтересів України, пов'язаних із безпекою та підтримкою громадського порядку, належать відновлення довіри до державної влади, її абсолютність, непорушність суверенітету та територіальної цілісності держави й стабілізація стану усіх сфер громадського й економічного життя населення країни.

На сучасному етапі еволюції системи та механізмів державного управління безпекою й громадським порядком, управління всіма структурами, які залучаються до процесу забезпечення державної безпеки, здійснює Президент України. До його компетенції належать функції координації та контролю діяльності державних структур, задіяних у процесі забезпечення безпеки. Також він приймає оперативні та тактичні рішення щодо відновлення належного рівня державної безпеки, що не суперечать чинним нормативно-правовим актам.

Владні державні структури в межах власних повноважень і компетенцій керують державними органами підтримки належного рівня національної безпеки, організують і контролюють розроблення та реалізацію заходів забезпечення державної безпеки підвідомчими їм із відповідних питань органами виконавчої влади.

Для організації ефективної й дієвої системи державного управління щодо забезпечення державної безпеки й підтримки належного рівня громадського порядку необхідно, щоб вітчизняні міністерства, інші органи виконавчої влади, що функціонують на засадах чинного законодавства, у межах власної компетенції забезпечували реалізацію функції захисту пріоритетних інтересів усіх без винятку об'єктів безпеки. Для швидкого реагування на новітні загрози, які можуть виникати у різних сферах

громадського життя, владні структури, задіяні в механізмі захисту безпеки й контролю громадського правопорядку, відповідно до законодавства розробляють внутрішньовідомчі нормативні правові акти щодо забезпечення безпеки саме в тій площині, де це особливо необхідно відповідно до вимог і викликів часу.

На сучасному етапі розвитку безпекоорієнтованого управління національного масштабу, на національному рівні організації системи державної безпеки й громадського порядку головна роль відведена державним правовим засобам забезпечення безпеки окремих осіб, громадян, суспільства й держави в цілому. До їх переліку належать:

1) спеціальні правові режими життя й ведення господарства населення окремих територій і об'єктів (надзвичайний стан, воєнний стан тощо);

2) особливий державний устрій і норми реалізації окремих потенційно небезпечних для соціуму прав і свобод громадян; особливого значення цей аспект забезпечення державної безпеки й громадського порядку набув після початку конфлікту на Сході України, і його виникнення вимагає розроблення нових нетрадиційних засобів забезпечення безпеки держави і її громадян, використання їх більш агресивних і силових видів;

3) спеціальні види державної й недержавної діяльності (оперативно-розшукова діяльність, приватна детективна й охоронна діяльність).

Усі ці засоби забезпечення безпеки окремої особистості, суспільства й держави в цілому, які займають важливе місце в системі й механізмах гарантування державної безпеки й громадського порядку, слугують єдиній важливій меті комплексного забезпечення захисту всіх видів безпеки. Саме тому вони враховуються й так чи інакше активно використовуються всіма господарськими структурами й суб'єктами, що функціонують у будь-яких конкретних галузях і сферах забезпечення безпеки громадян, соціуму й держави.

Для забезпечення перспектив подальшого якісного розвитку системи та механізмів державного управління у сфері державної безпеки й громадського порядку вважаємо за необхідне запропонувати й здійснити найближчим часом низку таких заходів:

– розробити Концепцію державної безпеки та громадського порядку, у якій чітко визначити об'єкти, суб'єкти державної безпеки, принципи її забезпечення, інструменти й засоби, використання яких зробить цілі забезпечення особистості, суспільства й держави досяжними практично;

– затвердити Стратегію державної безпеки та громадського порядку, що міститиме перелік традиційних і новітніх загроз реалізації інтересів особистості, суспільства й держави в перспективі та заходи щодо їх уникнення, мінімізації, нейтралізації чи компенсації їх впливу в разі нездатності активізувати запобіжні їм механізми. Стратегія безпеки має визначати не лише довгострокові цілі на шляху до забезпечення національної безпеки України в різних площинах громадського й економічного життя, але й встановлювати рівні відповідальності за реалізацію тих чи інших завдань у системі державної безпеки та громадського порядку;

– модернізувати методологічні підходи до забезпечення безпеки на різних рівнях із залученням усіх гілок влади. В умовах інтенсифікації гібридних загроз для системи державної безпеки та громадського порядку, продовження воєнних дій на кордоні України, поширення соціальної напруги в суспільстві та фінансово-економічної кризи в господарській системі країни, що спровокували посилення тенденції втрати населенням, бізнес-структурами, інвесторами тощо довіри до влади, методи наказів, указівок, примусу можуть бути застосовані для підтримки порядку лише в низці випадків. Важливого значення набуває роз'яснювальна робота, патріотичний компонент освіти й виховання молодих громадян, фінансування наукових досліджень, спрямованих на пошук шляхів відновлення стану національної безпеки України управлінськими й економічними методами.

Висновки. Розвиток системи та механізмів управління державною безпекою й громадським порядком в Україні в останні роки був зумовлений проявом нетрадиційних для періоду незалежності держави загроз, зокрема їх гібридних видів, що виникли через конфлікт із сусідньою з Україною державою. Водночас криза довіри населення до влади знижує ефективність традиційного інструментарію управління й контролю, який історично використовувався для підтримки належного рівня національної безпеки й громадського порядку. Тому перспективи розвитку системи

державної безпеки й забезпечення громадського порядку криються в стратегічному плануванні заходів забезпечення безпеки, їх концептуалізації, адаптації досвіду країн ЄС та використанні інтеграції як джерела ресурсів для розвитку оборонних систем, веденні роз'яснювальної роботи серед широких верств населення щодо ситуації в державі та стану безпеки й можливостей використання методів самоубезпечення громадян від низки загрозливих факторів, дія яких може проявитись у найближчій перспективі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Підюков П. Роль органів внутрішніх справ України в забезпеченні національної безпеки держави, реалізації вимог Указу Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення прав і свобод громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю». Вісник Академії управління МВС. 2009. № 3. С. 6–13.
2. Криштанович М. Державне регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку в контексті завдань національної безпеки. Університетські наукові записки. 2013. № 4. С. 489.
3. Марутян Р. Прийняття державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки: принципи наукового аналізу та управлінської діяльності. Аналітика і влада. 2011. № 4. С. 110–115.
4. Лихачов С. Співвідношення громадського порядку та громадської безпеки: державно-управлінський аспект. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер.: Державне управління. 2011. Т. 159, Вип. 147. С. 23–28.
5. Квашук В., Рак Ю. Система цивільного захисту та безпеки держави, проектно-орієнтоване управління: компетентнісний підхід. Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності. 2013. № 7. С. 92–99.
6. Ситник Г. Інституційно-цивілізаційна парадигма дослідження проблем та державно-управлінських аспектів забезпечення національної безпеки. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. Вип. 2. С. 25–34.
7. Сіцінська М. Цивільний контроль у системі державного управління сектором безпеки та можливих негативних наслідків його відсутності. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 1. С. 131–138.

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ КОМЕРЦІАЛІЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙ У АГРАРНОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ

MECHANISM OF REALIZATION OF THE STATE POLICY OF COMERCIALIZATION OF INNOVATIONS IN THE AGRICULTURAL SECTOR OF UKRAINE

У результаті теоретичного узагальнення та порівняння поглядів провідних науковців до визначення змісту комерціалізації інновацій обґрунтовано власний підхід. Шляхом системного аналізу проаналізовано сучасний стан інноваційної активності аграрного сектору та важливі на сьогоднішній день завдання, необхідні для забезпечення процесу комерціалізації інновацій. Обґрунтована перспектива зміни відносин між аграрним сектором, науково-освітнім сектором, державою та сектором громадянського суспільства як елементів моделі чотирикутної спіралі. Запропоновано концептуальний підхід до формування механізму реалізації державної політики комерціалізації інновацій в аграрному секторі України, визначено типові етапи реалізації такого механізму. Обґрунтована необхідність удосконалення науково-освітньої інфраструктури у напрямку забезпечення інноваційного розвитку аграрного сектору.

Ключові слова: державна політика, управління, механізм, інноваційний розвиток, аграрний сектор, комерціалізація.

В результате теоретического обобщения и сравнения взглядов ведущих ученых к определению содержания коммерциализации инноваций обоснован собственный подход. Путем системного анализа проанализировано современное состояние инновационной активности аграрного сектора и важные на сегодняшний день задачи, необходимые для обеспечения процесса коммерциализации инноваций. Обоснованная перспектива изменения отношений между аграрным сектором, научно-образовательным сектором, государством и сектором гражданского общества как элементов модели четырехугольной спирали. Предложен концептуальный подход к формированию механизма реализации государственной политики коммерциализации инноваций в аграрном секторе Украины, определены типовые этапы реализации такого механизма. Обоснована необходимость совершенствования научно-образовательной инфраструктуры в направлении обеспечения инновационного развития аграрного сектора.

хугольной спирали. Предложен концептуальный подход к формированию механизма реализации государственной политики коммерциализации инноваций в аграрном секторе Украины, определены типовые этапы реализации такого механизма. Обоснована необходимость совершенствования научно-образовательной инфраструктуры в направлении обеспечения инновационного развития аграрного сектора.

Ключевые слова: государственная политика, управление, механизм, инновационное развитие, аграрный сектор, коммерциализация.

As a result of theoretical generalization and comparison of the views of leading scholars, the own approach has been substantiated to determine the content of the commercialization of innovations. Through systematic analysis, the current state of innovation activity in the agrarian sector is analyzed and the tasks important for the present day are necessary to ensure the process of commercialization of innovations. The prospect of changing the relations between the agrarian sector, the scientific and educational sector, the state and the civil society sector as elements of the model of the quadrangular spiral is grounded. The conceptual approach to the mechanism of implementation of the state policy of commercialization of innovations in the agrarian sector of Ukraine is proposed, the typical stages of implementation of such a mechanism are determined. The necessity of improving the scientific and educational infrastructure in the direction of ensuring innovative development of the agrarian sector is substantiated.

Key words: state policy, management, mechanism, innovative development, agrarian sector, commercialization.

УДК 351:338.432

Шестаковська Т.Л.
к. екон. н., провідний
науковий співробітник
Чернігівський національний
технологічний університет

Постановка проблеми. В сучасних висококонкурентних, динамічних та нестабільних умовах аграрний сектор здатен успішно функціонувати на ринку та посідати лідерські позиції значною мірою за рахунок розроблення та комерціалізації своїх інновацій. Аграрний сектор в сучасних умовах постає перед необхідністю оновлення товарного асортименту, покращення споживчих параметрів продукції, техніко-технологічної модернізації, удосконалення систем державного управління, пошуку інноваційних рішень тощо. Такі трансформації спрямовані насамперед на оптимізацію витрат, більш якісне задоволення потреб споживачів, стабілізацію фінансового стану, формування конкурентних переваг, утримання ринкових позицій. В таких умовах виникає необхідність реалізовувати ефективні механізми управління комерціалізацією інновацій аграрного сектору на засадах використання

найбільш дієвих форм та методів з урахуванням потреб підвищення лідерських позицій у ринковому середовищі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що позиція вітчизняних науковців стосовно процесу комерціалізації є схожою. Всі автори підтримують думку, що основною метою процесу комерціалізації є отримання прибутку або іншої економічної вигоди. Також більшість науковців вважають, що комерціалізація – це набір певних дій та відносин в процесі перетворення наукових досліджень у товар.

Іноземні автори Г.Д. Маркман, Д.С. Зігель, М. Райт процес комерціалізації вважають певною екосистемою, яка є ринком і включає в себе набір складових, що беруть участь у процесі комерціалізації [1]. Е.П. Маккой, Р. Бадінелі, К.Т. Коебель, В. Табет приєднуються до думки, що процес комерціалізації –

це процес прийняття рішень та відповідних дій для перетворення інноваційного продукту від ідеї і до ринку. Автори зазначають, що часто процес комерціалізації стосується меж розвитку нового продукту, а не його експансії [2].

Управлінські аспекти інноваційного розвитку та комерціалізації інновацій розроблялися у працях: Павленко В.Г., Мазур І., Базилевич В.Д., Прохоров А.Н., Боголіб Т.М., Саміло А.В., Повстин О.В., Купчак М.Я., Н. Холяк та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Нами виокремлено три протиріччя щодо поглядів на процес комерціалізації та його соціально-економічну приналежність. Перше протиріччя полягає у тому, що призначення комерціалізації вбачають в її збутовому характері, а не в тому, щоб створювати інновації, які вимагає ринок. Звідси впливає другорядність попиту на інновацію відповідно з її пропозицією. Друге протиріччя полягає у тому, що оскільки комерціалізація в основному відбувається на мікрорівні, то вона не має істотного значення для розвитку ринкової економіки. Третє протиріччя полягає в тому, що до комерціалізації ставляться як до статичного процесу, проте вона є динамічною. Незважаючи на широкий спектр напрямів дослідження особливостей комерціалізації інновацій, у працях зазначених учених практично не знайшли відображення питання функціонування механізму реалізації державної політики комерціалізації інновацій в аграрному секторі та необхідного його організаційного забезпечення.

Метою статті є дослідження науково-прикладних засад інноваційного розвитку аграрного сектору України у контексті формування механізму реалізації державної політики комерціалізації його інновацій.

Виклад основного матеріалу. Високий рівень інноваційної активності суб'єктів аграрного сектору створює передумови для формування нових конкурентних переваг, підвищення інвестиційної привабливості, розширює можливості щодо виходу на нові ринки, є імпульсом для забезпечення прогресивного інноваційного розвитку. Комерціалізація інновацій аграрного сектору є механізмом створення ринкових товарів з результатів інтелектуальної сфери діяльності. Велика кількість як фундаментальних, так і прикладних відкриттів залишаються лише на стадії розроблення. Причиною цього може бути не лише відсутність коштів, але і не ефективність державної політики комерціалізації інновацій. Отже, значення та необхідність удосконалення механізму реалізації державної політики комерціаліза-

ції інновацій є очевидним. Реалії української економіки характеризуються безкомпромісною необхідністю збільшення ролі інновацій як ключового чинника розвитку аграрного сектору [3].

Незважаючи на невідворотність процесів посилення залежності успіхів

аграрного сектору від його інноваційного розвитку, на практиці у вітчизняному аграрному секторі темпи продукування і впровадження інновацій залишаються низькими. Порівняно з показником 1995 р., кількість інноваційних підприємств у промисловості знизилась на 63 %. Так, у 2016 р. інноваційну діяльність у аграрному секторі здійснювали 735 підприємств, що становило 16,6% від загальної кількості підприємств галузі по Україні та 20,8 % від загальної кількості підприємств, які провадили інноваційну діяльність. З них найбільше підприємств були зайняті такими видами інноваційної діяльності, як придбання машин, обладнання та програмного забезпечення (61,1% від загальної кількості інноваційних підприємств, зайнятих виробництвом харчових продуктів); навчання та підготовка персоналу (24,4 %); інші роботи (5,5 %) [4-5].

Інноваційна активність у сфері розподілу агропродукції – навіть нижча, ніж безпосередньо у сфері аграрного виробництва. За період 2010–2017 рр. знизилась загальна кількість агропромислових підприємств, що реалізували інноваційну продукцію, а також їхня частка у питомій вазі всіх промислових підприємств. Аналогічно скоротилась кількість підприємств, що реалізували інноваційну продукцію за межі України, та обсяги поставок такої продукції. При цьому станом на 2017 р. лише 15,9 % підприємств у галузі виробництва харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів реалізовували інноваційну продукцію, що була новою для конкретного ринку, решта 84,1 % – продукцію, що була новою виключно для підприємства.

Причини низької інноваційної активності суб'єктів українського агробізнесу слід шукати у технологічній відсталості сільського господарства та аграрного сектору. В умовах, коли розвинені країни світу розвивають методики генної інженерії у селекції, створюючи можливості впливу на функціонування клітинних структур рослин та тварин, а також запроваджують високотехнологічні системи регулювання росту і розвитку рослин на основі принципів точного землеробства та нанотехнологій, у 2010–2014 рр. у сільському господарстві України не було створено жодної принципово нової високої технології. Для харчової промисловості цифри є більш пере-

конливими (15 принципово нових технологій за 2010–2014 рр.), однак протягом розглянутого періоду спостерігається від’ємна динаміка показника. Кількість використаних у сільському господарстві високих технологій за наявними статистичними даними не перевищувала двох десятків на рік. Більш активно використання нових високих технологій відбувалось у сфері виробництва харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів, проте частка високих технологій з терміном впровадження до 1 року у загальній кількості зменшилась з 14 до 5 % [5].

Проте, щоб успішно здійснити комерціалізацію інновацій відповідно до цілей та можливостей аграрного сектору, необхідно обрати оптимальну форму та методи. Для форми самостійного здійснення комерціалізації інноваційної продукції характерними методами є: використання на власному підприємстві, створення дочірнього підприємства та продаж патенту. Саме ці методи є найбільш раціональними при даній формі, адже все з вищепереліченого підприємству доцільно та реально виконувати власними силами [6].

До економічних проблем комерціалізації інновацій в аграрному секторі варто віднести наступні: труднощі з бухгалтерським обліком патентів та інших охоронних документів, створених за бюджетні кошти; відсутність ефективного правового механізму фінансування інноваційних проектів; необхідність фахової підготовки спеціалістів з інноваційного менеджменту, захисту прав інтелектуальної власності, трансферу технологій в аграрний сектор, маркетингу і комерціалізації результатів наукових досліджень у аграрний сектор та ін. Особливої уваги потребує проблема наявності «розриву» між суб’єктами таких секторів: аграрного, науково-освітнього, державного та громадського (за моделлю Quadruple Helix), що може бути мінімізованою за рахунок імплементації модернізованого механізму реалізації державної політики комерціалізації інновацій в аграрному секторі (рис. 1).

До основних функціональних елементів механізму реалізації державної політики комерціалізації інновацій в аграрному секторі пропонуємо відносити: 1) управління ресурсами; 2) правовий захист результатів наукових досліджень; 3) просування інновацій на ринок; 4) інформаційне забезпечення; 5) стратегічне планування інноваційного розвитку аграрного сектору.

Незважаючи на об’єктивну затребуваність інновацій у аграрному секторі, обґрунтовану динамічним розвитком світових аграрних ринків, зростанням попиту на високоякісну

аграрну продукцію та, водночас, катастрофічним темпом деградації вітчизняного активу матеріальних ресурсів, процеси комерціалізації інновацій суб’єктами аграрного сектору переважно «законсервовані» у примітивному стані.

У сільському господарстві та агропромисловості превалюють види діяльності, які лише з певним ступенем умовності можна віднести до інноваційних (придбання нових машин і обладнання, маркетингові дослідження, навчання персоналу). Нечисленні інноваційні прориви носять точковий характер. Існують серйозні проблеми у налагодженні ефективної взаємодії підприємницького сектору із галузевим, академічним та університетським секторами аграрної науки, які потребують детальнішого вивчення. Комерціалізація інновацій аграрного сектору не можлива без існування потужного джерела нових ідей і технологій для агробізнесу.

У розвинених країнах світу фундаментом національних інноваційних систем традиційно є наукові та науково-освітні установи, що виконують роль генераторів ідей і прикладних розробок для підприємств реального сектору економіки. Вхідження України до європейського політичного, соціального і економічного простору та закріплення позицій провідного експортера на світових продовольчих ринках різко актуалізують необхідність розвитку вітчизняної системи аграрної освіти та підтримки наукових досліджень з метою забезпечення аграрної галузі сучасними інноваційними технологіями та конкурентоспроможними кадрами [7].

Тобто, комерціалізація інновацій потребує активізації ефективного державного механізму управління процесом взаємодії інструментів державного управління, аграрного сектору, науково-дослідних, проектних і науково-виробничих підприємств, окремих вчених, зацікавлених в практичній реалізації своїх наукових розробок та проектів як на території України, так і за її межами. Вибір можливих замовників (партнерів) комерціалізації інновацій ґрунтується на аналізі інформації з різних джерел: спеціалізовані бази даних, публікації, буклети, рекламні матеріали, оцінки авторитетних експертів та ін. Особливе значення для успішного просування інновацій має наявність бази даних для відповідних зв’язків та підтримка розробників результатів досліджень зі сторони держави.

Для забезпечення ефективності комерціалізації інновацій аграрним сектором пропонуємо створити відповідні державні центри комерціалізації, як організацію або структур-

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ КОМЕРЦІАЛІЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ

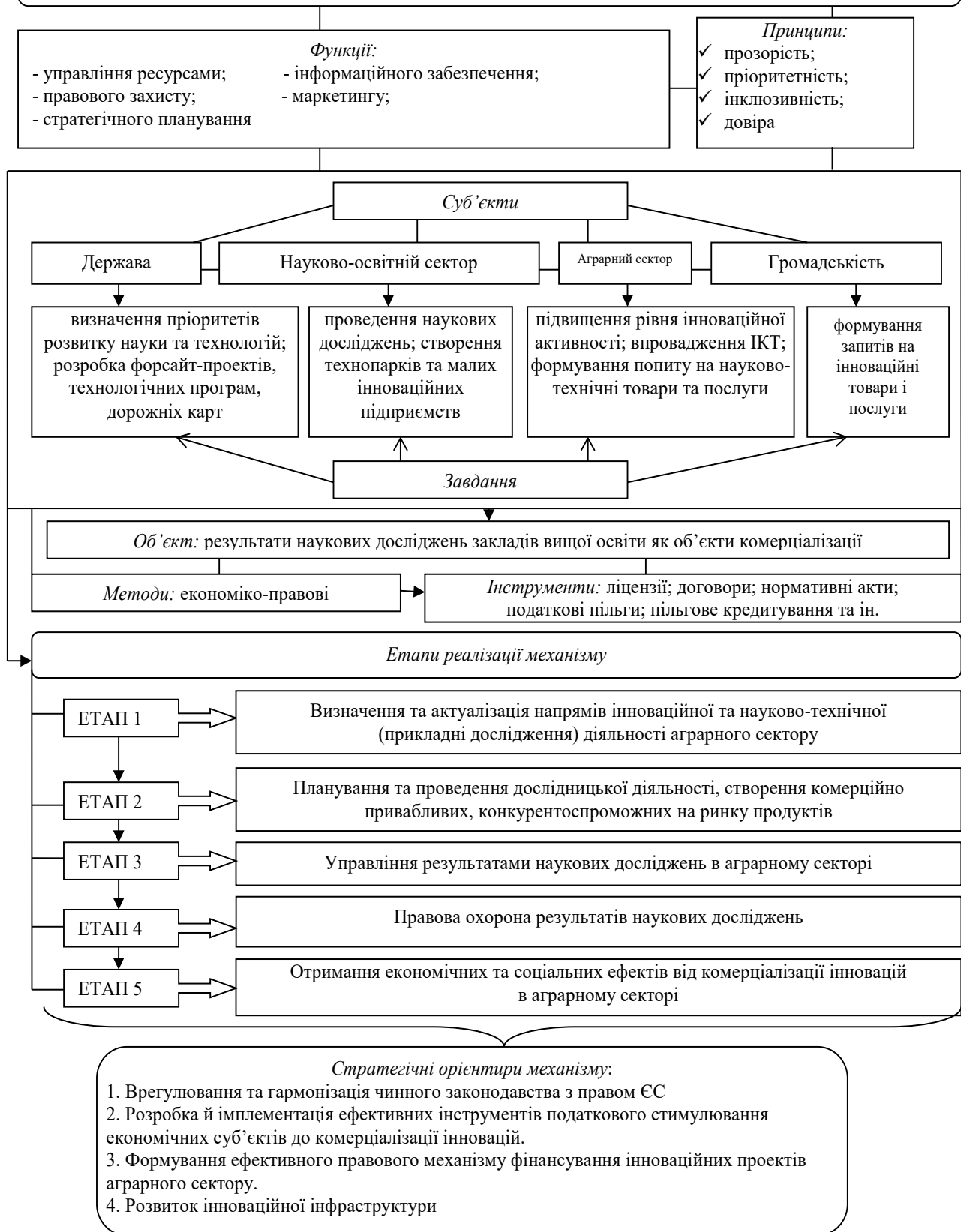


Рис. 1. Концептуалізація механізму реалізації державної політики комерціалізації інновацій в аграрному секторі України

Джерело: складено авторами

ний підрозділ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, діяльність якого орієнтована на інноваційний розвиток аграрного сектору та національної економіки загалом. Головна місія центру полягає у визначенні доцільності комерціалізації інновацій, сприянні оформленню прав на відібрані для комерціалізації інновації, укладанні ліцензійних договорів на передачу майнових прав, сприянні створенню стартап-компаній, справедливому розподілі роялті між авторами результатів наукових досліджень, підрозділами, в яких вони працюють, закладами науково-освітнього сектору. Партнерами центру можуть виступати науково-дослідні сектори закладів освіти, сформовані технопарки і наукові парки, а також стартап-компанії та структурні підрозділи, які мають відношення до комерціалізації інновацій. Можливими замовниками можуть бути потенційні ліцензіати, створені стартапи, представники аграрного бізнесу тощо.

Висновки. Нові ідеї, розробки, що втілюються в інноваціях, їх успішна комерціалізація все більше визначають конкурентоспроможність аграрного сектору у світі. Як свідчить практика, лише невелика частина інновацій трансформується у інноваційну продукцію та успішно комерціалізується шляхом її просування до зацікавлених груп споживачів. Впровадження інновацій та результатів досліджень у реальний сектор економіки здатне забезпечити інноваційний розвиток країни та підвищити її конкурентоспроможність на глобальному рівні. Визначено ключові етапи механізму реалізації державної політики комерціалізації інновацій в аграрному секторі України: 1) визначення перспективних напрямів інноваційної, науково-технічної діяльності; 2) планування науково-дослідної діяльності; створення комерційно привабливої, конкурентної на ринку інноваційної, науково-технічної продукції; 3) управління в аграрному секторі з акцентом на реалізацію та комерці-

лізацію результатів досліджень; 4) захист прав інтелектуальної власності на результати досліджень науково-освітнього сектору, зареєстрованих у патентних відомствах; 5) отримання економічних та соціальних ефектів від комерціалізації інновацій в аграрному секторі.

Серед перспективних напрямів механізму реалізації державної політики комерціалізації інновацій є формування центрів комерціалізації, які представляють собою новостворену організацію або структурний підрозділ в Міністерстві економічного розвитку та торгівлі, діяльність якого орієнтована на забезпечення інноваційного розвитку аграрного сектору та держави загалом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Gideon D., Markman, Donald S. Siegel, Mike Wright Markman Research and Technology Commercialization. *Journal of Management Studies*. 2008. №45(8). С.1401-1423.
2. McCoy A. Concurrent Commercialization and New-Product Adoption for Construction Products. «The construction and building research conference of the Royal Institution of Chartered Surveyors» COBRA 2008). Dr. Ralph Badinelli, Dr. C. Theodore Koebel, Dr. Walid Thabet. Dublin Institute of Technology, Dublin. 2008. №4. С.5.
3. Мазур І. Комерціалізація наукових розробок як фактор конкурентного розвитку підприємництва. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2013. №148. С.245-251.
4. Базилевич В.Д. Інтелектуальна власність: [підручник] / В.Д. Базилевич ; 3-тє вид., переробл. і доповн. К. : Знання, 2014. 671 с.
5. Statistical information: innovative activity. State Service of Statistics of Ukraine. URL: <http://www.ukrstat.go.u>.
6. Прохоров А.Н. Зарубежный опыт процесса коммерциализации интеллектуальной собственности. *Вестник Тюменского гос. ун-та*. 2011. № 11. С. 66-70.
7. Боголіб Т.М. Комерціалізація наукових розробок університетів. *Економіка України*. 2014. № 1(618). С. 33-50.

НОТАТКИ

Новий вид наукових послуг



Причорноморський
науково-дослідний інститут
економіки та інновацій

Шановні колеги! Питання академічної доброчесності є надзвичайно актуальними у наш час. Враховуючи великі масиви інформації, що з'являються у всесвітній мережі, жоден вчений не може бути впевненим, що його авторське право захищене. Крім того, поширеною є ситуація, коли декілька вчених в одній галузі науки користуються однаковими джерелами інформації, а в результаті безкоштовні

програми пошуку плагіату засвідчують стовідсотковий збіг тексту, що може призвести до безпідставних звинувачень у плагіаті, особливо після перевірки за базою даних авторефератів та дисертацій. Це викликано тим, що порівняння з іншими дисертаціями не вказує на використання спільних першоджерел (статей, монографій, статистичних щорічників, словників тощо), а однозначно визначає тільки збіг тексту, ігноруючи навіть цитати. Важливим є також те, що чинне законодавство однозначно визначає, що перевірку може здійснювати виключно установа за профілем дослідження, а не поширені в мережі безкоштовні програми. Для уникнення подібних ситуацій ми пропонуємо Вам скористатися науковою **послугою оцінки технічної унікальності наукового тексту** за допомогою ліцензованого програмного забезпечення, яке гарантує похибку перевірки до 3%. Переваги такої перевірки порівняно з іншими методами:

- Ви укладаєте угоду про надання послуг;
- Ваш файл *не розміщується у мережі*, тобто інформація і авторство залишаються анонімними;
- Ви отримуєте звіт, підготовлений за допомогою ліцензованого програмного забезпечення; порівняльну таблицю однакових фрагментів тексту із зазначенням джерела; офіційний звіт про надану послугу із зазначенням результатів;
- Ви отримуєте вичерпну інформацію про текстові збіги у Вашому дослідженні та дослідженнях інших авторів не тільки українською, але і російською та англійською мовами;
- Ви користуєтесь програмним забезпеченням, яке використовується *тільки спеціалізованими науковими та освітніми установами* і розроблене виключно для пошуку текстових збігів саме у наукових дослідженнях, а не у публіцистиці, рекламних веб-сайтах тощо;
- Виключна робота з авторами – ніхто, крім автора тексту, не зможе замовити у нас перевірку цього тексту, що убезпечить Вас від перевірок третіми особами;
- Ви отримуєте можливість коректно оформити посилання на першоджерела;
- Існує можливість перевірки *будь-яких наукових досліджень*: статей, рефератів, авторефератів, дисертацій, доповідей, тез, звітів тощо.

Терміни і вартість перевірки і надання звіту:		
Характер наукової роботи	Терміни (робочих днів)	Вартість
Докторська дисертація	5 – 10	5500 грн
Кандидатська дисертація	3 – 7	3500 грн
Автореферат	1 – 2	500 грн
Стаття (обсягом до 12 сторінок)	1 – 2	500 грн
Інші види робіт	За домовленістю	За домовленістю

Для того, щоб замовити послугу, Вам необхідно звернутись електронною поштою до Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій, вказавши у темі листа «Оцінка унікальності тексту». У листі вкажіть адресу для листування, додайте файл у форматі MS Word з текстом наукового дослідження. Фахівець відповідного відділу надасть Вам відповідь щодо процедури здійснення експертизи.

Контактна особа:

Шумилова Тетяна – молодший науковий співробітник

Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.

+38 (048) 709-38-69

+38 (093) 253-57-15

shumilova@iei.od.ua

З повагою,
дирекція Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 6

Коректура • О. Буркало

Комп'ютерна верстка • Ю. Семенченко

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 12,62. Ум.-друк. арк. 13,72.
Підписано до друку 03.09.2018. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.