

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 4(64) Issue



Одеса – 2015 – Odesa

ББК 67.9(4Укр)301я54

А 43

УДК 351(477)(066)

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України.
Протокол № 198/11-1 від 10 грудня 2015 року.

- А 43** **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 4(64). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – 160 с.

Збірник охоплює широкий спектр питань державного управління. Теми розглядаються в різних аспектах теорії і практики регіонального і галузевого управління, місцевого самоврядування.

Видання розраховане на державних службовців усіх рівнів, наукових працівників, аспірантів, докторантів, керівників державних установ, підприємств, громадських організацій та об'єднань, а також на широке коло спеціалістів різних напрямків – і читачів, які цікавляться питаннями, пов'язаними з державним управлінням.

- А 43** **Actual** problems of public administration: ORIPA studies digest / [editor in chief М.М. Izha]. Issue 4(64). – Odessa : ORIPA NAPA, 2015. – 160 p.

The digest encompasses a wide spectrum of public administration issues. The topics are treated in different aspects of regional and branch administration, local self-government theory and practice.

The edition is for public servants of all levels, scientists, post-graduate students, doctoral candidates, heads of governmental institutions, enterprises, civil organizations and communities, as well as a wide range of specialists in different spheres – and the readers, who are interested in issues, connected with public administration.

ББК 67.9(4Укр) 301

Редакційна колегія:

Іжа М. М. – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (головний редактор) (м. Одеса).

Попов С. А. – д.держ.упр., професор (заст. гол. ред.) (м. Одеса).

Овчаренко Ю. О. – к.психол.н., доцент (відпов. секр.) (м. Одеса).

Ахламов А. Г. – д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Аїрінеї Діну – Доктор, професор, (м. Ясси, Румунія).

Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Балабаєва З. В. – д.філос.н., професор (м. Одеса).

Безверхнюк Т. М. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Білорусов С. Г. – к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон).

Буркінський Б. В. – д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Ващенко К. О. – д.політ. н., старший науковий співробітник, Заслужений економіст України.

Гриневецький С. Р. – народний депутат України 3-го, 6-го та 7-го скликань, член наглядової ради ОРІДУ НАДУ при Президентові України (м. Одеса).

Дзвінчук Д. І. – д.філос.н., професор (м. Івано-Франківськ).

Єржимовська Магдалена – доктор хабілітований, професор (м. Гданськ, Польща).

Жилинський М. Г. – к.і.н., доцент (м. Мінськ).

Кравченко Б. О. – доктор суспільних наук, професор, (м. Бішкек, Киргизька Республіка).

Кривцова В. М. – к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Марущак В. П. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Надолішній П. І. – д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Оніщук В. М. – д.соц.н., професор (м. Одеса).

Пашиніна Т. С. – к.і.н. (м. Вінниця).

Приходченко Л. Л. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Радченко О. В. – д.держ.упр., професор (м. Слуцьк, Польща).

Ровинський Ю. О. – д.ю.н. (м. Одеса).

Телешун С. О. – д.політ.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Топчієв О. Г. – д.геогр.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Троцинський В. П. – д.і.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Фридхельм Мейєр цу Натруп – доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Шоломко Дмитро – директор команди Google Україна.

Якубовський О. П. – к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (м. Одеса).

Яцко Андрій – д.т.н., професор (м. Кошалін, Польща).

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Воронов Олександр. СПЕЦИФІКА ВИБОРУ МЕТОДІВ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	9
Дунаєв Ігор. МОДЕРНІЗАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ІДЕНТИФІКАЦІЯ І СЕМАНТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ	15
Котковський Володимир. БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	21
Ларін Станіслав. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ КАТЕГОРІЇ «НАЦІОНАЛЬНА ЦІННІСТЬ» ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	26
Миронова Юлія. ВИДИ І КЛАСИФІКАЦІЇ ЕКСТРЕМІЗМУ У НАУЦІ	31
Цедік Марія. ВИБІР МЕТОДІВ ДЛЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ФОРСАЙТУ	37
Штефанюк Андрій. БАЗОВІ НАУКОВІ КОНЦЕПЦІЇ ТА РОЗРОБКИ ЩОДО ПОБУДОВИ МОДЕЛІ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ	43
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
Бачинська Катерина. ДЕРЖАВНА ВЛАСНІСТЬ – КЛЮЧОВИЙ НАПРЯМОК РЕФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ	49
Гавриш-Мусафір Анна. КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ ТА ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ	53
Гончар Віта. АНАЛІЗ ДОСЛІДЖУВАНOSTІ ПИТАНЬ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ СУЧАСНИМИ НАУКОВЦЯМИ	58
Добрій Діана. МІЖСЕКТОРАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	63
Євмєшкіна Олена. ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НА РІЗНИХ РІВНЯХ	67
Заскалкіна Оксана. СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ	72
Коваленко Яна. УПРАВЛІНСЬКИЙ ОБЛІК, ВИДАТКИ ТА КОНТРОЛІНГ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	77
Коваль Зіновій. ОМАНА ЯК ОДИН ІЗ ОСНОВНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕТОДІВ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ ВІЙН: СТРАТЕГІЯ СТІЙКОЇ ПРОТИДІЇ	82
Колісніченко Наталя, Лавриненко Володимир. УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ НА ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОМУ РІВНІ: МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ЗДІЙСНЕННЯ	87
Красіловська Зоя. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕДІАЦІЇ ДЛЯ ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ ІЗ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	92
Лис Андрій. СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ДОКТРИНИ НАДАННЯ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	97
Мединська Ганна. ВПЛИВ ПРОЦЕСІВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА ГУМАНІТАРНУ СФЕРУ В УКРАЇНІ	103

Парубчак Іван. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ	109
Піроженко Наталія, Хромова Юлія. ВДОСКОНАЛЕННЯ АВТОМАТИЗОВАНОЇ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ «ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ»: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ	115
Слободян Володимир. ІДЕЇ КОНСЕРВАТИЗМУ В АМЕРИКАНСЬКІЙ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	120
Шепеленко Олена. ІННОВАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ РЕГІОНІВ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДОСЛІДЖЕННЯ	125
Яшин Дмитро. РЕЛІГІЙНА СФЕРА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	129
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
Поліщук Ірина. СИСТЕМА МЕНТОРСТВА ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ	135
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Попова Катерина. ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ «МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» У АСПЕКТІ СУЧАСНИХ РЕФОРМ	141
Стасишин Михайло. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В УХВАЛЕННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ГОРИЗОНТАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ	147
ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ	
Шмагун Антонина. ВИЯВЛЕННЯ ТЕНДЕНЦІЙ ТА СПІВВІДНОШЕНЬ ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ПРЕДМЕТ ПРИРОСТУ ЗНАНЬ	153

Editorial board:

Izha Mykola – Doctor of political sciences, Professor, Honoured Education worker of Ukraine (Editor in chief) (Odessa).

Popov Serhyi – Doctor of Public Administration, Professor, (Deputy editor in chief) (Odessa).

Ovcharenko Yuriy – PhD in Political Sciences, Associate Professor (executive secretary) (Odessa).

Akhlamov Anatoliy – Doctor of Economics, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Airiney Dinu – Dean of the Faculty of Economics and Business Administration, University Alexandru Ioan Cuza (Iasi, Romania), Dr., Professor.

Bakumenko Valeriy – Doctor of Public Administration, Honoured Worker of Science of Ukraine.

Balabayeva Zinaida – Doctor of Philosophy, Professor (Odessa).

Bezverkhnyuk Tetiana – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Bilorusov Serhiy – PhD in technical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Kherson).

Burkinskiy Borys – Doctor of Economics, Professor, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Vashchenko Kostyantyn – Doctor of political sciences, Executive editor of the editorial board, Honoured Economist of Ukraine (Kyiv).

Grynevetskiy Serhiy – People's deputy of Ukraine of the 3rd, 6th and 7th convocations, member of the supervisory board of ORIPA NAPA under the President of Ukraine (Odessa).

Dzvinchuk Dmytro – Doctor of Philosophy, Professor (Ivano-Frankivsk).

Yerzhymov's'ka Magdalena – Head of Corporate Finance Chair, Management Faculty, Gdansk University, Dr Habilitat, Professor (Gdansk, Poland).

Zhylynskiy Marat – Rector of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus, PhD in historical sciences., Associate Professor (Minsk).

Kravchenko Bohdan – General Director of the University of Central Asia, Doctor of Social Sciences, Professor (Bishkek, Kyrgyz Republic).

Kryvtsova Valentyna – PhD in historical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Marushchak Volodymyr – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Nadolishniy Petro – Doctor of Public Administration, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Onishchuk Vitaliy – Doctor of Sociological sciences, Professor (Odessa).

Pashynina Tetiana – PhD in historical sciences (Vinnytsa).

Prykhodchenko Lyudmyla – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Radchenko Olexandr – Professor Extraordinary of 2Pomeranian Academy, Doctor of Public Administration, professor (Slutsk, Poland).

Rovynskiy Yuriy – Doctor of Law (Odessa).

Teleshun Serhiy – Doctor of political sciences., Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Topchiev Alexandr – Doctor of geography sciences, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine, (Odessa).

Troshynskiy Volodymyr – Doctor of History, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Frydhelm Meyer zu Natrup – Doctor of Sciences, Professor (Rostock, Germany).

Sholomko Dmytro – Google Director, Ukraine.

Jakubowski Oleksyi – PhD in historical sciences, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Yatsko Andriy – Professor of Mathematics Chair, Technical University (Koshalin, Poland), Doctor of technical sciences, Professor.

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Voronov Oleksandr. SPECIFIC NATURE OF CHOOSING DECISION-MAKING TECHNIQUES IN PUBLIC ADMINISTRATION	9
Dunayev Yhor'. MODERNIZATION OF REGIONAL ECONOMIC POLICY: IDENTIFICATION AND SEMANTIC ANALYSIS OF THE CONCEPTUAL APPARATUS	15
Kotkovsky Volodymyr. MULTI-LEVEL GOVERNANCE AS A MECHANISM OF PUBLIC POLICY DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION	21
Larin Stanislav. THEORETICAL ASPECTS OF THE RESEARCH CATEGORY «THE NATIONAL VALUE» AS A SYSTEM COMPONENT OF NATIONAL SECURITY	26
Mironova Julia. TYPES AND CLASSIFICATIONS OF EXTREMISM IN SCIENCE	31
Tsedik Mariia. SELECTION OF METHODS FOR REGIONAL FORESIGHT	37
Shtefanyuk Andriy. BASIC SCIENTIFIC CONCEPTS AND DEVELOPMENTS FOR ESTABLISHING A MODEL OF POSITIVE PUBLIC IMAGE OF UKRAINIAN PARLIAMENT	43
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION	
Bachynskay Ekaterina. STATE PROPERTY – A KEY DIRECTION OF ECONOMIC REFORM	49
Havrysh-Musfir Anna. THE COMPETITIVENESS OF TOURISM INDUSTRY IN UKRAINE AND IMPACTS ON ITS IMPROVEMENT	53
Honchar Vita. ANALYSIS OF THE EXPLORATION DEGREE OF PARLIAMENTARISM BY MODERN SCHOLARS	58
Dobryy Diana. INTERSECTORAL PARTNERSHIP IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM	63
Yevmieshkina Olena. PECULIARITY STRATEGY PLANNING ON THE DIFFERENT LEVELS	67
Zaskalkina Oksana. ESSENCE OF THE MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT IN THE AGRARIAN SECTOR OF ECONOMY	72
Kovalenko Yana. MANAGEMENT ACCOUNTING, COSTS AND CONTROLLING OF RESOURCE PROVISION OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES	77
Koval Zinoviy. DECEPTION AS A MAJOR MANAGEMENT METHODS OF INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL WARRIOR: STRATEGY PERSISTENT RESISTANCE	82
Kolisnichenko Natalya, Lavrynenko Volodymyr. CHANGE MANAGEMENT AT THE NATIONAL LEVEL: METHODS AND TOOLS OF IMPLEMENTATION	87
Krasilovs'ka Zoya. THE ORGANISATIONAL AND LEGAL CONDITIONS OF INTRODUCING MEDIATION FOR SETTLING DISPUTES WITH PUBLIC AUTHORITIES	92
Lys Andriy. INTRODUCTION AND DEVELOPMENT OF THE DOCTRINE OF PROVIDING PUBLIC SERVICES BY STATE AND LOCAL AUTHORITIES	97
Medynska Hanna. IMPACT OF THE GLOBALIZATION PROCESSES ON THE HUMANITARIAN SPHERE IN UKRAINE	103

Parubchak Ivan.	STATE REGULATION LAW ENFORCEMENT IN NATIONAL SECURITY: REGULATORY ASPECT	109
Pirozhenko Nataliya, Khromova Yuliya.	IMPROVEMENT IN AUTOMATIC INFORMATION AND TELECOMMUNICATION SYSTEM «STATE REGISTER OF VOTERS»: CURRENT CHALLENGES	115
Slobodyan Volodymyr.	IDEAS OF CONSERVATISM IN THE AMERICAN MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION	120
Shepelenko Elena.	INNOVATIVE POTENTIAL OF REGIONS: THEORY AND PRACTICE OF RESEARCH	125
Yashin Dmytro.	THE RELIGIOUS SPHERE AS AN OBJECT OF STATE MANAGEMENT ACTIVITIES	129
CIVIL SERVICE		
Polishchuk Iryna.	MENTORSHIP SYSTEM AS A MECHANISM OF PROFESSIONAL POTENTIAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS IN UKRAINE	135
LOCAL GOVERNMENT		
Popova Katerina.	THE THEORETICAL ANALYSIS OF THE CONCEPT «THE MATERIAL-FINANCIAL BASIS OF LOCAL GOVERNMENT» IN THE MODERN ASPECT REFORMS	141
Stasyshyn Mykhaylo.	PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AND ITS IMPLEMENTATION LOCAL LEVEL: HORIZONTAL MANAGEMENT	147
RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS		
Shmahun Antonyna.	IDENTIFY TRENDS AND RELATIONSHIPS DISSERTATION RESEARCH ON PUBLIC ADMINISTRATION SUBJECT TO GROWTH OF KNOWLEDGE	153

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК: 35.077:005.311.6

Олександр Воронов

докторант кафедри державного менеджменту

НАДУ при Президентіві України, к.психол.н., доцент

СПЕЦИФІКА ВИБОРУ МЕТОДІВ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У межах статті розглядається процес зростання складності управлінських завдань в сфері публічного управління, що обумовлює потребу в сталому розвитку методології та методів прийняття управлінських рішень. Обґрунтовано, що для оптимального вибору методів прийняття управлінських рішень сформовано безліч класифікацій. Вказано, що методи прийняття управлінських рішень регламентуються залежно від вибору альтернатив рішень. Для дослідження ефективності застосування державними службовцями методів генерації та вибору альтернатив рішень проведено експертну оцінку їх використання в ході навчального процесу. Встановлено, що застосування методів генерації та вибору альтернатив рішення свідчить про необхідність подальшого дослідження доцільності використання того чи іншого методу в залежності від конкретної управлінської ситуації.

Ключові слова: управлінські рішення, методи прийняття рішень, методологія, класифікація рішень, вибір альтернатив, експертна оцінка, процес.

Oleksandr Voronov

SPECIFIC NATURE OF CHOOSING DECISION-MAKING TECHNIQUES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Challenge problem and rationale. The article shows that increasing complexity of management challenges promotes need for sustainable growth of methodology and techniques for making managerial decisions. It has been proved that decision-making process in public administration is multistage and significant. The most important thing for public administration, which is a complex social system with feedback, is choosing goals for social development. It is necessary to combine goals with means and methods of their implementation. Modern methodology of making managerial decisions uses flexible ways and determines specific techniques. It has been proved that many classifications were formed for choosing techniques for making managerial decisions. Techniques for making managerial decisions are the means, brought under regulation depending on decision alternative.

Object of an article, its tasks. It has been demonstrated that need for choosing decision under uncertainty determines usage of classical (probability theory) and post-classical (operations research, synergetic approach) decision-making techniques in public administration. Under dynamic transformation processes the decision-making paradigm in public administration combines rational and irrational. Content of modern paradigm consists in retreating from the management rationalism. The complexity of decision-making and implementation procedures is responsible for specific nature of choosing techniques according to its stages.

Summarizing the essence of study. The article reveals that mechanism for developing managerial decisions in public administration can be presented as a scheme composed of four phases: diagnosis, searching, alternative and evaluation. It has been demonstrated that question on how many stages should pass decision process and what methods are used depends on the head's qualification, situation, management style and organizational culture. The situation on selecting stages and techniques in decision-making process is complicated by approaches divided into intuitive and rational, systemic and situational. It has been proved that key stage in the decision-making process is generation and alternative. In order to study productivity of using generation and alternative techniques by public servants in managerial decisions the expert judgement for using these methods in teaching and learning activities has been conducted.

The study has found that nominal group and problem-solving aids are the most suitable generation and alternative techniques. Maximal quality of ideas in decision formulation may be obtained by using methods of ideas conference, problem-solving aids, expert judgement and nominal group techniques. There is a strong possibility to obtain troubled decision when applying brainstorming techniques and expert judgement. Great degree of commitment to problem has been revealed when applying brainstorming techniques, problem-solving aids, expert judgements and nominal groups. Decision tree methods and expert judgement are quite economical techniques in terms of time resource management. The strongest impact of group cohesiveness on managerial decision formulation has been defined while using ideas conference.

Conclusions and final results. It is found that the classification of substantiation, decision and implementation techniques in public administration covers all aspects of decision makers' activities, allowing to choose better techniques for sundry

© Воронов О. І., 2015.

task performance. Functionaries of public administration should be familiar with advantages and disadvantages of various decision-making techniques, be able to combine them, to outline common management challenges and use uniform procedures to perform them. Analysis of using generation and alternative techniques demonstrates feasibility of further research concerning practice of using one or another method of this type depending on specific management situation.

Keywords: managerial decisions, decision-making techniques, methodology, decisions classification, alternative, expert judgement, process.

Александр Воронов

СПЕЦИФИКА ВЫБОРА МЕТОДОВ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В рамках статьи рассматривается процесс возрастания сложности управленческих задач в сфере публичного управления, что обуславливает потребность в постоянном развитии методологии и методов принятия управленческих решений. Обосновано, что для оптимального выбора методов принятия управленческих решений сформировано множество классификаций. Указано, что методы принятия управленческих решений регламентируются в зависимости от выбора альтернатив решений. Для исследования эффективности использования государственными служащими методов генерации и выбора альтернатив решений проводилась экспертная оценка их использования во время учебного процесса. Установлено, что использование методов генерации и выбора альтернатив решений свидетельствует о необходимости дальнейшего исследования целесообразности использования того или иного метода в зависимости от конкретной управленческой ситуации.

Ключевые слова: управленческое решение, методы принятия решений, методология, классификация решений, выбор альтернатив, экспертная оценка, процесс.

Зростання складності управлінських завдань обумовлює потребу в сталому розвитку методологічних положень, методичних рекомендацій і методів прийняття управлінських рішень. У зв'язку з цим інтерес викликають: характеристика загальної сукупності наукових методів, які застосовуються в процесі прийняття рішень, визначення кращої галузі використання методів в залежності від типу рішень; умови, в яких рішення приймаються [8]. Процес прийняття управлінських рішень в сфері публічного управління є складним і відповідальним тому, що в результаті його реалізації необхідно досягти бажаного ефекту від взаємодії громадянського суспільства та владних структур [2]. Для сфери публічного управління, яка є складною, багатоконтурною, нелінійною суспільною системою зі зворотнім зв'язком, найбільш важливим і складним завданням є вибір цілей суспільного розвитку. Н. Нижник зазначала, що важливо поєднувати обрані цілі із засобами, ресурсами та методами їх реалізації [14].

Сучасна методологія публічного управління розглядається як сукупність світоглядних засад і конкретних знань про наукові методи пізнання та зміни реальності, що складають філософсько-теоретичну основу дослідження практики цілеспрямованого впливу держави на процеси суспільного розвитку [11]. Проблеми методології прийняття рішень в сфері публічного управління знаходяться на межі багатьох галузей науки. Це теорії корисності, вірогідності та надійності, оптимізації та математичної статистики. Формування поняття методу відбувалося з опорою на підходи відомих філософів, економістів та психологів. Д. Берклі вважав, що метод виводиться з принципу, а правила виходять з методу, який знаходиться в ланцюгу: закон-принцип-метод-прийом [3]. О. Конт підкреслював, що метод повинен відповідати об'єкту дослідження [13]. О. Анісімов визначав метод як результат узагальнення багатьох проєктів і технологій діяльності, які притаманні певній

єдності [1]. Отже, методом (від грец. *methodos* – шлях дослідження, вчення) визначають сукупність прийомів (операцій) практичного та теоретичного сприйняття й пізнання явищ природи та суспільного життя, що застосовується в будь-якій галузі діяльності [9]. Методи конкретизуються в методиці, де описуються конкретні прийоми та засоби. Класифікація методів прийняття рішень в сфері публічного управління базується на вищезгаданих ознаках, які дають можливість більш чітко виділити їх окремі групи.

Для оптимального вибору методів прийняття управлінських рішень сформовано безліч класифікацій, в основу яких покладені ті або інші ознаки. Г. Черноморов класифікує методи прийняття рішень залежно від основних типів завдань: з детермінованими параметрами, в умовах ризику, в умовах невизначеності, у конфліктних ситуаціях [19]. З урахуванням такої класифікації розглядає математичні методи прийняття рішень В. Розен [15]. Згідно з С. Блюмінін та І. Шуйковим метод прийняття рішень обирається залежно від моделі завдання, яка містить у собі безліч припустимих альтернатив; критеріїв оцінки ступеня досягнення поставлених цілей; шкал виміру за критеріями, а також відображення припустимих альтернатив у безлічі критеріальних оцінок; систему переваг вирішального елемента; правил, які відбивають систему переваг [4]. М. Еддоус, Р. Стенсфілд, І. Черноруцький класифікують методи залежно від умов, в яких ухваляються рішення: визначеності, ризику й невизначеності [20; 21]. А. Борисов, Є. Вілюмс і Л. Сукур класифікують методи прийняття рішень залежно від змісту та типу одержуваної експертної інформації в умовах невизначеності [5]. У роботі В. Ейтінгона, М. Кравець, Н. Панкратової запропоновано класифікацію методів за ступенем їх формалізації: неформалізовані, формалізовані й комбіновані [22]. Класифікаційний підхід В. Колпакова відокремлює дві групи методів: керування й праці [12]. Методи керування розподіляються

на керування персоналом організації: при розробці й прийнятті рішень; при реалізації управлінських рішень. Класифікація методів праці заснована на розподілі їх за видами розумової діяльності людини: емпіричний, аксіоматичний (аналітичний) та діалектичний. Така класифікація містить у собі елементи процесного підходу, що є позитивним при виборі конкретних методів. При цьому В. Колпаков не конкретизує методи за етапами процесу розробки, прийняття та реалізації управлінського рішення. За змістовою характеристикою методу прийняття рішень розділяють на групи: правового регулювання, організаційно-розпорядчі, економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні. Можливі інші класифікації: за спрямованістю впливу (орієнтовані на загальнодержавний рівень, різноманітні структури, окремих працівників); за організаційними формами (тип впливу; спосіб здійснення впливу; часова характеристика); за характером управлінського впливу (прямої та непрямої дії); за характером впливу на свідомість людини та її поведінку (стимулювання, примус) [9].

Методологія прийняття управлінських рішень використовує універсальні та формує специфічні методи. Під методами прийняття рішень (methods of decisions making) ми розуміємо сукупність норм, правил, прийомів аналізу об'єктів та діяльності суб'єктів управління (колегіальних органів та керівників) при виробленні оптимального варіанту вирішення проблеми через прийняття управлінського рішення [16]. Методи прийняття управлінських рішень є діями та засобами, які регламентуються залежно від вибору альтернатив рішень. Системний підхід відносно даного процесу дозволяє визначити решту його підпроцесів та шляхом встановлення ієрархії між його етапами побудувати систему прийняття управлінського рішення [17]. В загальному вигляді вона включає етапи: діагностики, цілепокладання, прогнозування наслідків, проектування, реалізації й оцінки результатів. Її можна застосувати в різних сферах управління. Під застосуванням методів прийняття управлінських рішень розуміють знаходження певного варіанту дослідження обраного об'єкту або розв'язання конкретного завдання шляхом застосування певної сукупності прийомів та операцій. Враховуючи необхідність обирати рішення в умовах недостатності інформації, швидкої зміни умов, розбіжності інтересів осіб, що приймають рішення, в основу системи підтримки управлінських рішень в сфері публічного управління мають бути покладені як класичні (теорія ймовірності), так і посткласичні (дослідження операцій, синергетичний підхід) методи прийняття рішень. В епоху динамічних і нерівноважних перехідних процесів нова парадигма ухвалення рішень в публічному управлінні поєднує раціональне та ірраціональне, наукове знання та інтуїцію. Зміст нової парадигми полягає в певному відході від управлінського раціоналізму, від початкового переконання, що успіх організації визначається передусім раціоналізацією процесів у ній [9].

Зазначені підходи є важливими з методологічної точки зору. Однак складність процесу прийняття та реалізації управлінських рішень в сфері публічного управління обумовлює специфіку вибору методів для цього процесу відповідно за його етапами.

Механізм розробки управлінських рішень в сфері публічного управління можна представити у вигляді схеми, яка передбачає наявність чотирьох фаз: діагнозу, пошуку, вибору остаточного варіанту та оцінки [2]. До фази діагнозу входять загальне формування проблеми, визначення її головних властивостей, розгляд проблеми в контексті аналізу і діагнозу існуючого стану. Для публічного управління, де остаточне рішення має забезпечити гармонізацію відносин влади та громадянського суспільства, ця фаза передбачає поглиблений аналіз політичної ситуації в країні, стану правової сфери та законодавчої бази, внутрішнього та зовнішнього економічного середовища, новітніх технологій в управлінні. Завдання фази спрямоване на визначення характеру, величини й ступеню складності проблеми, а також виявлення суті тих змін, які повинні торкнутися організації в результаті прийняття управлінських рішень. Фаза пошуку складає основу для вибору варіантів прийняття рішення. Зміст цієї фази – застосування креативного мислення з використанням методів, що стимулюють пошук творчого рішення та нестандартний підхід до його реалізації. Дана фаза припускає попередню оцінку, відбір декількох варіантів рішень, відповідно обраним критеріям. Фаза вибору рішення полягає в прийнятті одного з варіантів управлінського рішення та його реалізації. Фаза оцінки передбачає розгляд функціонування організації за рахунок новизни представленого рішення і внесення коригувань у разі потреби. Для застосування в сфері публічного управління оптимально вважається класифікація методів обґрунтування управлінських рішень, яка побудована на ґрунті системної послідовності прийняття рішень (рисунок 1).

Питання про те, скільки етапів повинен пройти процес прийняття рішень та які методи застосовуються, суперечливі та неоднозначно вирішуються керівниками органів публічного управління. Це залежить від кваліфікації керівника, ситуації, стилю управління та культури організації. Всі визначені етапи та методи зазвичай лише формальність, не всі керівники дотримуються визначених етапів процесу прийняття рішення, запропонованих теорією прийняття рішень. Раціональність завжди обмежена, тому існує безліч неформальних, ірраціональних підходів до визначення етапів та методів у процесі прийняття рішення. Ускладнюють ситуацію з вибору етапів та методів у процесі прийняття рішення підходи до вирішення проблем, які поділяються на інтуїтивні та раціональні, системні та ситуаційні. В кожному органі публічного управління практика прийняття управлінських рішень має свої особливості, визначені характером та специфікою його діяльності, організаційною структурою, системою комунікацій, тому підбір методів прийняття рішень визначається різними підходами [10]. Керівники органів публічного управління України часто нехтують як послідовністю процесу прийняття управлінських рішень, так і застосуванням оптимальних методів їх підготовки, що не може не відобразитися на кінцевих результатах їх діяльності [6].

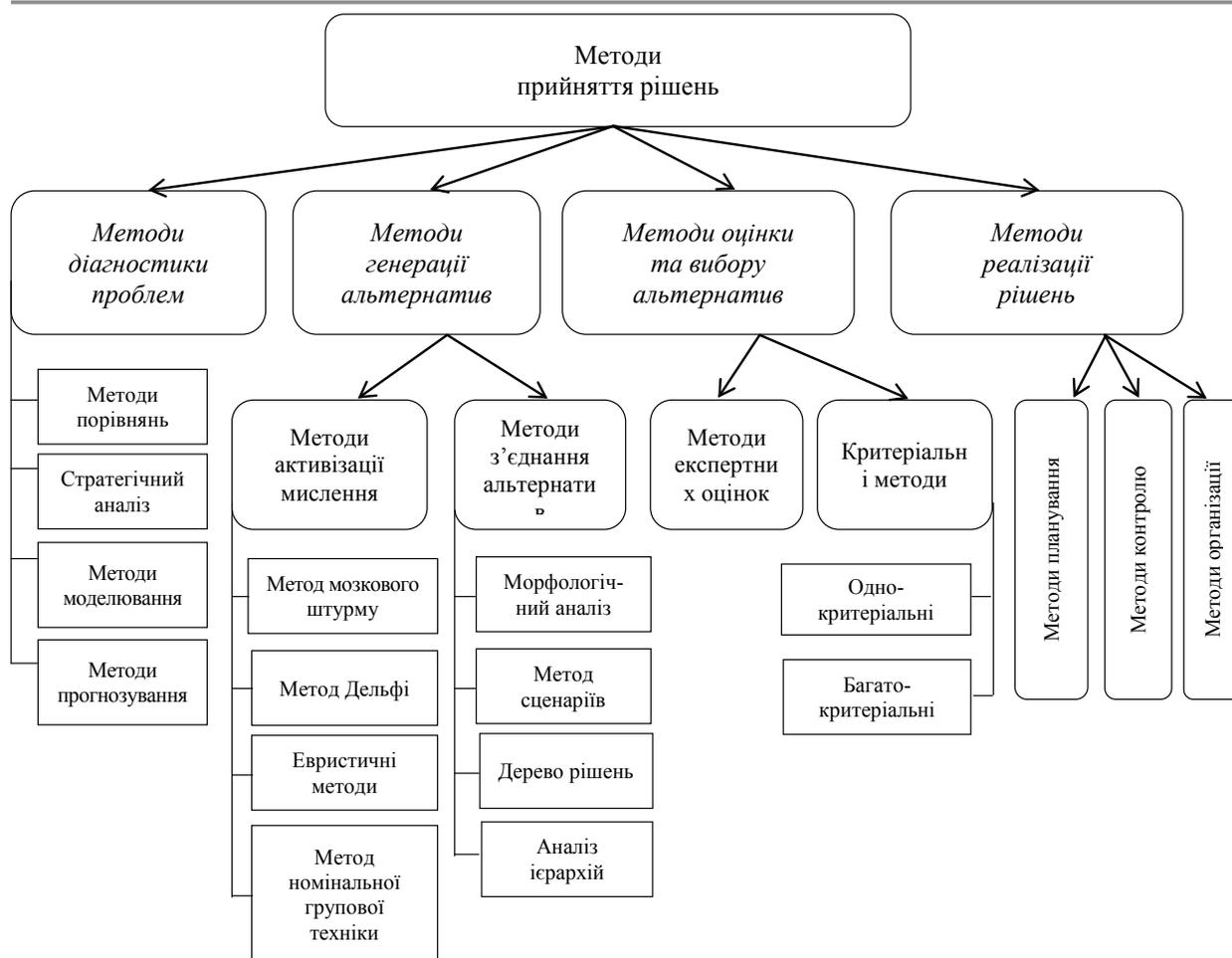


Рис. 1. Класифікація методів прийняття управлінських рішень [18].

Ключовим етапом в процесі прийняття рішення є генерація та вибір альтернатив. До методів генерації альтернатив входять методи активізації мислення і з'єднання альтернатив. Методи психологічної активізації мислення включають: конференції ідей, мозковий шторм, метод питань і відповідей. В групі генерації альтернатив широко застосовуються евристичні методи, які засновані на логіці, здоровому глузді й досвіді реалізації управлінських рішень, під час яких виявляється нова істотна інформація. Методи з'єднання альтернатив засновані на залученні людини до колективного мислення під наглядом спеціального фахівця або з використанням штучного інтелекту. До них входять методи сценаріїв і методи дерева рішень. З метою оцінки та вибору альтернатив використовуються методи експертних оцінок і критеріальні методи [7].

З метою дослідження ефективності застосування державними службовцями методів генерації та вибору альтернатив при прийнятті управлінських рішень нами у вересні 2015 року проводилася експертна оцінка використання цих методів під час навчального процесу. У дослідженні брали участь 62 слухача заочної форми навчання спеціальності «Державне управління» Одеського регіонального інституту державного управління. Ефективність застосування методів оцінювалася за спеціально визначеними критеріями та рівнями з використанням 10-бальної шкали. Рівні ефективності

визначались наступним чином: 8-10 балів – високий; 5-7 балів – середній; 1-4 балів – низький (Див. табл. 1.).

В результаті дослідження встановлено, що найбільш оптимальними з методів генерації та вибору альтернатив виявились метод номінальних груп та метод сценаріїв. Найбільшу якість ідей при підготовці рішення можливо отримати із застосуванням методів конференції ідей, сценаріїв рішення, експертних оцінок та номінальних груп. При застосуванні методів мозкового штурму та експертних оцінок значною є вірогідність отримати проблемне рішення. Більш високий ступінь орієнтації на завдання виявився при застосуванні методів мозкового штурму, сценаріїв рішення, експертних оцінок та номінальних груп. Досить економічними з точки зору використання ресурсу часу виявились методи дерева рішень та експертних оцінок. Найбільший вплив групової згуртованості на підготовку управлінських рішень був визначений при застосуванні методу конференції ідей.

Таким чином можна зробити висновки, що важливо системно удосконалювати методику прийняття управлінських рішень. Класифікація методів обґрунтування, прийняття й реалізації рішень охоплює всі аспекти діяльності осіб, що приймають рішення в сфері публічного управління, дозволяючи обирати кращі методи для виконання різних завдань і проводити їх подальше дослідження. Практика застосування,

Оцінка ефективності дій державних службовців у процесі застосування методів прийняття рішень

Критерії оцінки	Методи					
	Метод конференцій ідей	Метод мозкового штурму	Метод сценаріїв	Метод дерева рішень	Метод експертної оцінки	Метод номінальних груп
Кількість ідей	Низький	Високий	Високий	Середній	Низький	Високий
Якість ідей	Високий	Середній	Високий	Середній	Високий	Високий
Необхідний ресурс часу	Високий	Високий	Високий	Середній	Низький	Високий
Орієнтування на завдання	Середній	Високий	Високий	Середній	Високий	Високий
Визнання рішення проблемним	Низький	Високий	Низький	Низький	Високий	Середній
Вплив групової згуртованості	Високий	Середній	Низький	Низький	Високий	Середній
Професійна готовність до прийняття рішень	Середній	Середній	Високий	Високий	Високий	Високий

зокрема, методів генерації та вибору альтернатив рішення свідчить про необхідність подальшого вивчення доцільності використання того чи іншого методу в залежності від конкретної управлінської ситуації. Посадові особи в сфері публічного управління повинні добре знати переваги та недоліки різних методів прийняття рішень, уміти комбінувати їх, виділяти типові управлінські завдання, для виконання яких застосовувати стандартизовані методи.

Література.

1. Анисимов О. С. Методологический словарь для стратегов / О. С. Анисимов. – Т. 2. – Методологическая парадигма и управленческая аналитика. – М., 2004. – 364 с.
2. Артамонова Н. С. Прийняття управлінських рішень в системі публічного адміністрування бізнес-структур / Н. С. Артамонова, О. О. Олейникова // Економіка: реалії часу. – 2012. – № 3-4(4-5). – С. 228–232.
3. Беркли Д. Сочинения / Д. Беркли. – М. : Мысль, 2000. – 560 с.
4. Блюмин С. Л. Модели и методы принятия решений в условиях неопределенности / С. Л. Блюмин, И. А. Шуйкова. – Липецк : ЛЭГИ, 2001. – 138 с.
5. Борисов А. Н. Диалоговые системы принятия решений на базе мини-ЭВМ: Информационное, математическое и программное обеспечение / А. Н. Борисов, Э. Р. Вилюмс, Л. Я. Сукур. – Рига : Зинатне, 1986. – 195 с.
6. Віхляєва С. І. Шляхи оптимізації управлінських рішень підприємства в умовах ризику та невизначеності / С. І. Віхляєва, В. І. Федяй // Вісник НТУ «ХПІ». – 2013. – № 67(1040). – С.143–147.
7. Волошин О. Ф. Моделі та методи прийняття рішень : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / О. Ф. Волошин, С. О. Мащенко. – 2-ге вид., перероб. та допов. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. – 336 с.
8. Высочина М. В. Процессный подход к классификации методов принятия управленческих решений / М. В. Высочина // Культура народов Причерноморья. – 2011. – № 215. – С. 34–37.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
10. Ельцова І. В. Особливості процесу прийняття управлінських рішень / І. В. Ельцова // Бізнесінформ. – 2011. – № 9. – С. 205-207.
11. Ковбасюк Ю. В. Наука державного управління в умовах системних державно-управлінських реформ і суспільних трансформацій/ Ю. В. Ковбасюк // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2012. – № 1. – С. 10
12. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений : учеб. пособие / В. М. Колпаков. – 2-е изд., перераб. и доп. – К. : МАУП, 2004. – 504 с.
13. Конт О. Дух позитивной философии. Слово о положительном мышлении / О. Конт. – М. : Либроком, 2012. – 80 с.
14. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
15. Розен В. В. Математические модели принятия решений в экономике : учеб. пособие / В. В. Розен. – М. : Книжный дом «Университет», 2002. – 288 с.
16. Теорія і практика прийняття управлінських рішень : навч. посібник / А. С. Крупник, К. О. Линьов, Є. М. Нужний, О. М. Рудик. – К. : Видавничий дім «ПРОСТІР», 2007. – 156 с.
17. Томчук О. Ф. Системний аналіз як метод ухвалення і обґрунтування рішень / О. Ф. Томчук, С. Г. Кафлевська // Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: «Економічні науки». – 2012.– Т.2. – № 3 (69). – С. 198-202.

18. Трофимова Л. А. Методы принятия управленческих решений : учеб. пособие / Л. А. Трофимова, В. В. Трофимов – СПб. : СПбГУЭФ, 2012. – 101 с.

19. Черноморов Г. А. Теория принятия решений : учеб. пособие / Г. А. Черноморов. – Новочеркасск : Юж.-Рос. гос. техн. ун-т, 2002. – 276 с.

20. Чернолуцкий И. Г. Методы принятия решений : учеб. пособие / И. Г. Чернолуцкий. – СПб. : БХВ-Петербург, 2005. – 416 с

21. Эддоус М. Методы принятия решений : учеб. пособие / М. Эддоус, Р. Стэнсфилд; пер. с англ. под ред. И. И. Елисеевой. – М. : Аудит, ЮНИТИ, 1997. – 590 с.

22. Эйтингон В. Н. Методы разработки и принятия решений в менеджменте : учеб.-метод. пособие / В. Н. Эйтингон, М. А. Кравец, Н. П. Панкратова. – Воронеж : Воронежский гос. ун-т, 2005. – 47 с.

Ігор Дунаєв

докторант ХРІДУ НАДУ при Президентіві України, к. держ. упр., доцент.

МОДЕРНІЗАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ІДЕНТИФІКАЦІЯ І СЕМАНТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ

Стаття містить семантичний аналіз апарату ключових понять і теоретичних конструкцій, який формує термін «модернізація регіональної економічної політики», а саме «економічна політика», «регіональна політика», «регіон», «державна регіональна економічна політика», «регіональна економічна політика», «модернізація» і «модернізація політики». Вперше здійснений термінологічний аналіз внутрішньої економічної політики регіонів з виокремленням наукового поняття. На підставі узагальнення різних наукових підходів з різних наук вперше запропоновано визначення модернізації регіональної економічної політики.

Ключові слова. Модернізація, регіональна економічна політика, регіональна політика, економічна політика, модернізація регіональної економічної політики, регіон, соціальні перетворення

Yhor' Dunayev

MODERNIZATION OF REGIONAL ECONOMIC POLICY: IDENTIFICATION AND SEMANTIC ANALYSIS OF THE CONCEPTUAL APPARATUS

Problem setting. In the context of Ukrainian reforms, the subject area of modernization of regional economic policy is popular and very relevant, and particularly - in practical terms today. There are formed and appeared very powerful challenges to regional and local levels of government towards initiatives on finding and implementing more balanced and reasonable decisions in terms of increasing their resource sufficiency and responsibility. However, scientific and methodological side is not prepared enough. Understanding the content and methodology of modernization of regional economic policy is impossible without identifying conceptual apparatus key concepts and theoretical structures that shape it, namely «economic policy», «regional policy», «region», «state regional economic policy», «regional economic policy», «modernization» and «policy modernization»/

Recent research and publications analysis. Recent understanding of modernization processes at the regional level is based on numerous academic theories and approaches that often even mutually exclusive. Scientific foundation laid during the 20th century by prominent philosophers, sociologists and economists from different countries, can now come up for consideration of innovative transformations in the way of regional management from the standpoint of a multidisciplinary approach, and looking for the core methodological essence and discarding unnecessary terminological "excess" and ambivalent interpretations.

The paper objective is identification and semantic analysis of the system of concepts and theoretical constructs forming the term «modernization of regional economic policy».

The paper main body. Being based on different scientific approaches, the paper presents authoring view of economic policy as managed implementation of social interests to create favorable conditions for self-actualization society with a view to ensuring the optimum level of economic efficiency and social justice within specific-and-historical terms.

Critically summarized existing interpretation to the concept of regional policy which for the first time allowed to carry out terminological analysis of domestic economic policy regions as a scientific concept.

Based on the scientific achievements of world-leading philosophers, political scientists and sociologists, generally understanding for «modernization». Overlooked principles of regional modernization. in order to define each notion, it's provided relevant comparisons and parallels with the stages and peculiarities of Ukraine.

Based on the synthesis of different scientific approaches of various sciences, firstly proposed definition of modernization of regional economic policy notion that means quality-driven social transformation of complex management and economic relations at the regional and interregional levels with different occurrence in accordance with the values and priorities in specific-and-historical terms.

Conclusions of the research. The interdisciplinary approach taken by the author to definitions offers a opportunity to make unique as general – this is something new content constructs useful for the purposes of science of public administration. The article includes an attempt to neutralize one of the basic limitations of this interdisciplinary approach – uncertainty of notions reinforced by specific requests from practices of regional management that, as a result, lets take scientific research of common out-disciplinary. Summary notion dissection that form the upgrading of regional economic policy, can understand it more clearly and in weighed in scientific terms. Further studies are seen in the direction of the isolation facilities modernization of regional economic policy, priorities and values objectives.

Keywords: modernisation, regional economic politics, economic politics, modernisation of regional economic politics, region, social transformations.

Игорь Дунаев

МОДЕРНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: ИДЕНТИФИКАЦИЯ И СЕМАНТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА

Статья содержит семантический анализ аппарата ключевых понятий и теоретических конструкций, которые формирует термин «модернизация региональной экономической политики», а именно «экономическая политика», «региональная политика», «регион», «государственная региональная экономическая политика», «региональная экономическая политика», «модернизация» и «модернизация политики». Впервые осуществлен терминологический анализ внутренней экономической политики регионов с выделением научного понятия. На основании обобщения различных научных подходов различных наук впервые предложено определение модернизации региональной экономической политики.

Ключевые слова: Модернизация, региональная экономическая политика, региональная политика, экономическая политика, модернизация региональной экономической политики, регион, социальные преобразования.

Постановка проблеми

У контексті розпочатих в Україні реформ предметна область модернізації регіональної економічної політики на сьогодні є запитуваною і актуальною, і особливо – в практичній площині. Сформувалися і проявилися дуже потужні виклики регіональній і місцевій ланкам управління щодо ініціативного пошуку і впровадження зважених і обґрунтованих управлінських рішень в умовах збільшення їх ресурсної достатності й відповідальності. Однак науково-методологічна сторона залишається недостатньо підготовленою. Розуміння змісту і методології модернізації регіональної економічної політики неможливе без ідентифікації понятійного апарату ключових понять і теоретичних конструкцій, які його формують, а саме «економічна політика», «регіональна політика», «регіон», «державна регіональна економічна політика», «регіональна економічна політика», «модернізація» і «модернізація політики».

Ступінь розробленості проблеми і аналіз останніх досліджень. Сучасне розуміння модернізаційних процесів на регіональному рівні базується на численних наукових теоріях і підходах, які навіть часто є взаємовиключними. Науковий фундамент, закладений протягом 20-го століття видатними філософами, соціологами і економістами з різних країн, дозволяє сьогодні підійти до розгляду інноваційних трансформацій в способі управління регіоном з позицій міждисциплінарного підходу, розглядаючи саму методологічну суть і відкидаючи зайві термінологічні «нарости» і двоїсті тлумачення.

Наразі залишаються недостатньо визначеними сутність і семантичні зв'язки в понятті регіональної економічної політики (далі – РЕП) з точки зору участі в ній регіональної ланки управління і, відповідно до цього, – зміст і сутність модернізації регіональної економічної політики.

Метою статті є ідентифікація і семантичний аналіз апарату понять і теоретичних конструкцій, які формують термін «модернізація регіональної економічної політики».

Виклад основного матеріалу. У сучасній економічній теорії склалися багато теорій і концептуальних підходів до досягнення економічної політики (ЕП):

1) Згідно з нормативним (або етичним) підходом, слід виходити із цілей, які переслідуються з урахуванням їх етичної спрямованості. З одного боку, це діяльність держави задля економічного добробуту, а з іншого – переслідування низки проміжних цілей.

2) Згідно з позитивним концептуальним підходом, ЕП проявляється через проведення урядом дій і заходів з регулювання економіки, при цьому причиною здійснення економічної політики є сконцентрована у держави економічна влада.

3) Телеологічні визначення ЕП розглядають її як діяльність з ефективного досягнення колективних цілей. Виокремлюються два основні конструктивні моменти: колективна природа діяльності суспільства і цілепокладання, а не стихійність [6].

4) Згідно з системним підходом, ЕП є складною самостійною системою, що обмежена від інших областей діяльності суспільства, але підтримує з ним постійну взаємодію.

Виходячи зі спрямованості ЕП, можна виділити три взаємопов'язаних підходи:

- обмежувальний підхід, в рамках якого ЕП – це суть державної політики, яка відбувається виключно в економічній сфері життя суспільства;
- методологічно-функціональний підхід, в рамках якого ЕП визначається як політика, яка використовує економічні інструменти, мікро- і макро-економічні моделі (модель економічної політики Р. Хікса – Е. Хансена, модель Р. Манделла – М. Флеммінга та ін.);
- цільовий підхід, в рамках якого ЕП у якості цільового об'єкта впливу бачить передовсім економіку. Наприклад, француз П.-Н. Жиро дотримувався точки зору, що при прийнятті економіко-політичних рішень зовнішні ефекти в інших сферах враховувати необов'язково [20].

У сучасному економічному словнику ЕП визначається як «генеральна лінія дій, система заходів, що проваджуються державою і її урядом, в області управління економікою, надання визначеної спрямованості економічним процесам у відповідності з цілями, завданнями, інтересами країни» [10, с. 402]. В економічній політиці знаходить безпосереднє відображення реалізований урядом країни курс. За умов соціальної економіки (як однієї з поширених форм сучасного постіндустріального суспільства) та впровадження в Україні європейських стандартів життя як стратегічної мети Стратегії реформ-2020 економічну політику можна сформулювати як керований процес реалізації суспільних інтересів для створення сприятливих умов для самоактуалізації суспільства з урахуванням забезпечення оптимального рівня економічної ефективності і соціальної справедливості, які відповідають конкрет-но-історичним умовам.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу

Теорія економічних порядків В. Ойкена виділяє дві сфери в ЕП: 1) політика формування економічного порядку, яка покликана забезпечувати рамкові умови, що регулюють свободу дій господарюючих суб'єктів. Рамкові умови забезпечують можливість на власний розсуд і творчо використовувати надану свободу; 2) політика економічного зростання і розвитку, яка поширюється на більш обмежені сфери (зокрема, на регіональний, мезо- і мікрорівень); її цільова спрямованість – на проведення ефективної і своєчасної корекції механізму функціонування національної економіки в реальних умовах. Така класифікація є важливою для подальшого виокремлення змісту регіональної політики і регіональної економічної політики, містить можливість врахування місцевих особливостей у впровадженні державної економічної політики.

Даючи визначення регіональній політиці, можна керуватися двома підходами на основі зарубіжного досвіду: по-перше, вважати регіональною політикою те, що в самій країні вивчення називається такою. У цьому разі буде безліч визначень з порівняно однаковими змістовними акцентами і майже однаковими ціннісними орієнтирами. По-друге, аналізувати ті інструменти економічної політики, основною метою яких є підтримка соціально-економічного розвитку окремих регіонів (територій) і щодо яких можна застосувати більш широкий термін – державне регулювання територіального розвитку. Другий підхід видається більш коректним, адже в одних країнах (Росії, Бразилії і Колумбії) регіональна політика розуміється широко: це фактично синонім державного регулювання територіального розвитку, що включає в себе і міжбюджетні відносини, і територіальне планування. В інших країнах (напр., Німеччині) до регіональної політики відноситься дуже обмежений набір інструментів, тоді як міжбюджетні відносини і територіальне планування вважаються самостійними напрямками федеральної політики. У третій країнах (напр., малих унітарних країнах ЄС чи Азії) взагалі не прийнято говорити про регіональну політику як таку.

У сучасному ЄС регіональна політика більше не розглядається як механізм допомоги регіонам у досягненні середніх показників економічного розвитку по ЄС (хоча цей аспект не втратив свого значення), а «являє собою політику, яка визначає і орієнтується на можливості для майбутнього, мобілізуючи недостатньо використаний потенціал, не виплачуючи компенсацію за проблеми минулого» [4, с. 6]. Такий світогляд цінностей є доволі перспективним з точки зору амбітності цілей впевненого у собі суб'єкта управління.

В українському аналітичному звіті 2013 року [13, с. 3] подано дуже синтезоване розуміння державної регіональної політики як «політики синергії, яка при правильному плануванні та реалізації забезпечує ефект набагато вищий, ніж ефект від суми окремих заходів галузевих політик... На відміну від галузевих політик, вона, перш за все, має орієнтуватися на просторовий ефект...». Таке бачення відповідає сучасному європейському розумінню цінностей і цілей інститутів різного рівня впливу, за яким криється тривала еволюція глибинного змісту людської гідності і свободи. З 2014 року в Україні на державному рівні прийнято, що «регіональна політика – це передусім політика розвитку» [3, с. 5], яка включає «розроблення заходів та інструмен-

тів, метою яких є не тільки безпосереднє розв'язання соціальних проблем, а й підвищення економічного потенціалу територій, збільшення продуктивності їх економіки, прибутковості місцевого бізнесу та зростання рівня доходів населення» [3, с. 5].

Насправді не існує однозначного тлумачення терміна «регіональна політика». Зважаючи на політичну підоснову цілей і реальний стан речей в регіональному розвитку України, варто погодитися із офіційним визначенням регіональної політики. Але з метою забезпечення термінологічної суворості й наукового обґрунтування кращої концепції модернізації регіональної економічної політики України, надалі будемо розуміти регіональну політику як політику розвитку територій по всій країні, спрямовану на досягнення кращих можливостей для майбутнього і мобілізацію недостатньо використаного потенціалу.

Регіон є основною проекцією регіонального управління та ланкою територіальної економіки; на дане поняття спираються теорія і практика економічного районування. Наразі існує дуже багато праць у різних науках з полемікою щодо сутності регіону. У сучасних теоріях регіон досліджується як багатофункціональна і багатоаспектна система. Так, італієць Р. Каманьї узагальнив чотири її парадигми: регіон – квазідержавна; регіон – квазікорпорація; регіон – ринок; регіон – соціум [18]. Слід погодитися з висновком В. Малиновського, що в політичній і управлінській науках слід застосувати адміністративний підхід, який ототожнює регіон з адміністративно-територіальною одиницею, причому вищого рівня. Застосування інших підходів неминуче призведе до методологічної плутанини і надмірного суб'єктивізму. Ще одним важливим висновком для цілей даного дослідження є те, що і в сучасній європейській, і у вітчизняній регіоналістиці, яка базується на радянській науковій школі, регіон все частіше розглядається як всеосяжний територіальний комплекс, суб'єкт і об'єкт управління. Таке розуміння регіону дозволяє перейти до розмежування двох інших понять – «державної регіональної економічної політики» та «РЕП».

В сучасній українській, російській і європейській літературі ці поняття зазвичай не досить чітко відокремлюються один від одного за ознакою «рівень суб'єкта впливу» (тобто, держава за виконавчою вертикаллю) при майже однаковому об'єкті впливу або чіткій галузевій сфері регулювання і застосування політики. Це можна пояснити тим, що в Україні до початку реформи місцевого самоврядування і децентралізації владних повноважень лівову частку фінансового ресурсу для розвитку області (регіону) складали державні трансферти з Києва, а роль обласних і районних державних адміністрацій часто зводилася до їх перерозподілу згідно з чинним законодавством і своєчасною звітністю. І такий стан речей не дуже захоплював області розробляти свої великі проекти і досягати амбітних цілей. Трохи інша ситуація склалася у ЄС, в якому головним джерелом фінансування регіонального розвитку стали наднаціональні структурні фонди ЄС. Так, на думку голландців Х. Фолмера і П. Нічампа, «РЕП спрямована на контролювання економічної еволюції держави або регіону... У багатьох країнах, насамперед, це складається зі створення сприятливих умов для нових економічних ініціатив у регіоні» [19, с. 165].

І зараз у Європі на всіх рівнях закріпилося розуміння, що регіональна політика – це, передовсім, інвестиційна політика.

Як наголошують А. Сухоруков і Ю. Харазішвілі, «існує три типи регіональної економічної політики на різних ієрархічних рівнях управління: державна регіональна економічна політика (ДРЕП); внутрішня економічна політика регіонів (ВЕПР); регіональний розріз економічної політики національних і транснаціональних суб'єктів, що господарюють на території регіону» [15, с. 40]. Не вдаючись до визначення ДРЕП, які доступні і з наукових, і з українських офіційних джерел, в контексті теми статті подальший інтерес становить саме ВЕПР.

Аналіз сучасної літератури довів, що характерною особливістю понятійного апарату, який характеризує «ВЕПР», є застосування різних термінологічних конструкцій для її визначення. В європейській і американській науковій літературі, включаючи звіти ОЕСР і Світового банку, склалася традиція щодо використання для цього термінів «РЕП», «регіональна і локальна економічна політика», «РЕП місцевої влади» (regional economic policy by local government), «політика регіонального економічного розвитку» або «місцевий і регіональний розвиток». Причинами цьому можна вважати те, що:

- по-перше, західні вчені у даному контексті роблять акцент на розвитку, а не на політиці. Це виражається у тому, що або питання політики більше відноситься до центрального рівня, або «політика» авторами не визначається чітко [21; 22; 23]. Витоки цього містяться у давніх традиціях місцевого самоврядування в Європі, її щільних просторах й історично дуже високому ступені взаємної інтеграції країн і регіонів;
- по-друге, з цього випливає чітке розуміння того, що «регіон в умовах глобалізації все частіше стає підсистемою вищих за державний ієрархічних рівнів» [12, с. 25]. Це означає, що вектор його розвитку і ресурсна спроможність будуть частково визначатися не тільки умовами всередині певної держави, але й зовнішніми чинниками вищого порядку.
- по-третє, для визначення іншого різновиду РЕП, але вищого рівня, – державної РЕП – використовуються терміни «регіональна політика» [24], «втручання в регіональний розвиток» [17] і «політика регіонального розвитку» [16] із загальнонаціональним охопленням та використанням окремих прикладів з регіонів.

В українській науковій літературі тип «ВЕПР» поки що не набув достатньої уваги на відміну від поширеної «державної РЕП», назва якої інколи навіть скорочується до «регіональної економічної політики» [1, с. 147; 11].

В російській науковій літературі, враховуючи федеративний устрій країни, «ВЕПР» зазвичай подається з позиції економічної теорії регіональної політики із використанням термінів «соціально-економічна політика регіону» або «регіональна економіка» [14, с. 11; 2; 7]. Відповідно, регіональний розвиток і РЕП зазвичай залишаються для федерального рівня управління, при цьому значна увага вчених прикута до міжбюджетних трансфертів, антимонопольного регулювання і регу-

лювання цін на ринках в регіонах РФ, що в принципі не може бути повністю в компетенції суб'єкта федерації.

Враховуючи існуючий контекст децентралізації в Україні та спираючись на вищенаведені аргументи, варто погодитися з термінологічними конструкціями, які відповідають «внутрішній економічній політиці регіонів» у західній літературі. У якості найбільш точного наукового її еквіваленту, який буде нами надалі вживатися, приймається «регіональна економічна політика», під якою нами розуміється соціально-економічна політика багаторівневого розвитку регіону та локалізованих у ньому території громад, яка містить систему інтегрованих і взаємоузгоджених ідей і заходів дій місцевих суб'єктів розвитку задля зменшення внутрішньої економічної неефективності та соціальної нерівності.

Спираючись на наведену вище ідентифікацію понятійного апарату, нагальним залишається питання щодо сутності й напрямів якісних перетворень в РЕП. Багато регіонів у світі сьогодні переживає етап реструктуризації своїх економік і модернізації управління внутрішнім простором. Однак досі спірним залишається питання, якою мірою регіони можуть самоорганізуватися для цього. Відповідь може дати модернізація РЕП.

Сьогодні філософська категорія «модернізація» досить широко використовується як в промовах політиків, так і в наукових працях і в публіцистиці. Крім цього, вона і по-різному трактується: як оновлення, як реформування, як спрямований розвиток, як нововведення, як позитивні зміни. Концепція модернізації виникла з постулату про те, що «суспільство має стандартний еволюційний паттерн, як це описано в теоріях соціального еволюціонізму» [9]. Згідно з цим, кожне суспільство буде неодмінно еволюціонувати від варварства до більш і більш високих рівнів цивілізації і розвитку.

Важливо, що модернізація, на думку західних теоретиків (М. Вебер, Т. Парсонс, Е. Шилз, Н. Смелзер та ін.), передбачає не будь-яку, а «відповідальну», суспільно-корисну свободу, дисциплінований індивідуалізм. Свобода думки, свобода вибору, свобода господарської діяльності спираються (згідно з М. Вебером, Е. Гідденсом, М. Хайдеггером, Р. Інглегартом) на раціоналізм. Більше того, вся соціальна еволюція залежить від поширення раціонального підходу до всіх проблем життєдіяльності суспільства, від чого, в підсумку, залежить соціальний прогрес і якість публічного управління. Теоретичне обґрунтування феномену модернізації в західній соціології та політології являє собою сукупність концепцій суспільно-економічного і політичного розвитку, покликаних пояснити процес переходу від стабільного (традиційного) суспільства до мінливого суспільства індустріального типу. В економіці ідею модернізації спочатку зводили до наростаючих хвиль індустріалізації, тобто до зміни поколінь технологій з охопленням і виробничої діяльності, і побуту. Однак при односторонньому тлумаченні такого підходу виникає небезпека технологічного детермінізму.

На тлі численних визначень модернізації одними із найбільш ємістких і точних, на нашу думку, є дефініції В. Іноземцева (модернізація як «процес подолання тією чи іншою територією свого соціально-економічного відставання у розвитку, що загрожує втратою

конкурентоспроможності та втратою економічних і політичних позицій на світовій арені» [7]) і Я. Роксборо («модернізація як зростання здібностей до соціальних перетворень» [25]). Останнє визначення є, на нашу думку, особливо влучним, оскільки лаконічно передає глибокий універсальний зміст для якісного покращення відносин у сфері публічного управління, і воно приймається нами як опорне.

Суттєве наукове значення для модернізації РЕП в умовах інтеграції мають висновки, зроблені через призму дифузії управлінських інновацій у класичній моделі «центр – периферія» Дж. Фридманна. Модернізація – це просторовий процес, який, з одного боку, охоплює як мінімум усю просторову систему (наприклад, регіон), але, з іншого боку, більшою мірою характерний для «центрів», які генерують і адсорбують інновації та мають, згідно з Е. Алаєвим, функціональні зв'язки з оточуючою територією. Периферія засвоює інновації значно пізніше і повільніше. У просторовому відношенні модернізація – це хвилі (етапи) засвоєння інновацій просторовою системою (країною, регіоном, районом, мегаполісом), за якої кожен район засвоєння проходить у певний період часу свій модернізаційний етап. Багато в чому первинні умови простору визначають той чи інший тип модернізації, формуючи центр-периферійну модель організації субнаціонального чи регіонального простору. Точки з більшою привабливістю стають центрами концентрації дефіцитного ресурсу, нарощуючи свою конкурентоспроможність і розвиваючись за моделлю «природної модернізації». Така логіка може довго зберігатися за умов:

- «статус-кво» між центром і периферією, коли перший постійно модернізується, генеруючи інновації та забезпечуючи периферію послугами і «традиційними» технологіями, а останній дешево забезпечує «центр» необхідними ресурсами (життєвою силою);
- «залежності від пройденого шляху», тобто схильності, закладеної в «пам'яті» просторової системи.

В межах однієї країни сучасні регіони мають різний ступінь розвитку і різну схильність до прийняття інновацій: для випадку регіонів України це, наприклад, підтверджується зміною типу структури їх економік протягом останніх років. І, на відміну від природних систем, сучасні регіони володіють можливостями «самопізнання» [5, с. 40]. Їх еволюція не обмежена середовищем, на відміну від концепції геодетермінізму:

а) «Усвідомивши» відставання, вони можуть перейти до моделі наздоганяючої модернізації, копіюючи сторонні (вторинні інновації) та створюючи власні інновації, що прискорить модернізаційні ритми, тобто переходить через точки біфуркації. В умовах відкритої економіки перехід до моделі наздоганяючої (вимушеної) модернізації простору можливий за умови визначальної ролі найвищої ланки управління, тобто держави, у процесі. Інші ж методи розвитку відіграють консервативну роль.

б) Якщо неможливо встановити тривалого ціннісного і політичного консенсусу всередині просторової системи (або держави-нації по відношенню до країни, або регіональної спільноти в регіоні), то моделлю подальшої модернізації стане лише модель колоніальної модернізації із залежністю від більш розвинених дер-

жав чи регіонів. Цей аспект є важливим для подальших думок в рамках цієї роботи.

У пошуку сприятливих умов регіону як просторової системи не завжди слід спиратися на свої багаті природні ресурси – доречнішим буде характерний принцип розумної достатності, концентрації та необхідної різноманітності. Так суспільство, яке володіє значними ресурсами, але не орієнтоване на модернізацію (в ньому не склалися відповідні інститути), потрапляє у «ресурсну пастку». Історичні аспекти модернізації економічної політики в Україні вказують, що реалізація переважно наздоганяючої моделі інституційної і технологічних модернізаційних проектів має традиції у вітчизняній економічній політиці. Історія розвитку СРСР свідчить, що вона набувала імпульс через запізніле запозичення технологічних укладів і соціально-економічних інститутів, впроваджених у західних країнах-лідерах. Важливо, що дифузія технологічних запозичень здійснювалася швидше і успішніше, ніж організаційних: поліпшення інститутів були скоріше результатом, аніж передумовою швидких технологічних змін. Ініціативу з відбору та впровадження запозичень, як правило, брали на себе державні суб'єкти влади, вибір яких не завжди був оптимальним.

Різні автори неоднозначно визначають принципи регіональної модернізації. Найбільш синтезований вигляд відповідні принципи набули у китайських вчених: «принцип асинхронності процесу модернізації, принцип просторової нерівномірності, принцип структурної стабільності і принцип змінності статусу» [8, с. 108], – які, на нашу думку, достатньо відповідають базовим теоріям модернізації суспільних і управлінсько-господарських відносин (моделі «центр – периферія», теорії постіндустріального суспільства Д. Белла, теорії постмодернізації Р. Інглєгарта та ін.).

У загальному вигляді роль держави в процесі модернізації полягає у наступному: розробка ціннісно-ідеологічного каркасу для нового способу вирішення соціально-економічних проблем; суспільне просування пропонувананих змін через політичний і відкритий громадський діалог; організація процесу і сутнісне наповнення модернізації певної сфери. Тобто визначення того, яким чином можуть і повинні бути модернізовані окремі сфери суспільного життя. Її основним завданням слід вважати встановлення справедливих правил та укладання відповідного суспільного договору. Усвідомлення цих загальних контурів ролі влади на регіональному рівні вказує на багатогранність явища модернізації, яке може розгорнутися на регіональному рівні. Таким чином, можна дати власне визначення модернізації регіональної економічної політики – це якісні керовані соціальні перетворення складних управлінсько-господарських відносин на регіональному і міжрегіональному рівнях з різними проявами у відповідності до системи цінностей і пріоритетів в конкретно-історичних умовах.

✎ Міждисциплінарний підхід, застосований автором до визначення, відкриває можливість зробити унікальне загальним – це те, чим нові змістовні конструкції корисні для цілей науки державного управління. Стаття містить спробу нівелювати одну з базових обмежень такого підходу – невизначеність понять, підсилену конкретними запитами з практики регіонального управління, що, як наслідок, дозволяє

відвести науковий пошук від поширеної позадисциплінарності. Стислий аналіз понять, які формують модернізацію регіональної економічної політики, дозволяють розуміти її чіткіше і у науково виважених термінах. Подальші дослідження бачаться у напрямі виокремлення об'єктів модернізації регіональної економічної політики, пріоритетів і ціннісних цілей.

Література.

1. Бабінова О. Регіональна політика як предмет науково-теоретичного аналізу / О. Бабінова // Вісник НАДУ. – 2009. – №3. – С. 143-150

2. Дахин А. Политика модернизации в региональном измерении: административное пространство, факторы, сценарии / А. Дахин, О. Данилова, В. Денисов // Власть. – 2013. – №7. – С. 4-15

3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : Затверджено постановою КМУ від 6 серпня 2014 р. № 385 // Урядовий кур'єр від 03.09.2014 № 160

4. Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС? Применение принципов и обмен опытом / European Union. – Люксембург : Office of the official publications of the EU, 2009. – 16 с.

5. Земцов С. Модернизация и инновационное развитие России: экономико-географический подход / С. Земцов. – Саарбрюкен: Lambert Academic publishing, 2011. – 285 с.

6. Мануилов А.А. Политическая экономия / А. А. Мануилов : Курс лекций. – Вып. 1. – М.: 2-я Типо-Лит. Моск. гор. сов. нар., 1919. – 262 с.

7. Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Сборник статей и материалов. Вып. 2 / Под ред. В.Л. Иноземцева. – М. : Центр иссл-й постиндустр. общ., 2009. – 272 с.

8. Обзорный доклад о модернизации в мире и Китае (2001-2010) / Пер. с англ. под общ. ред. Н.И. Лапина. – М. : Весь Мир, 2011. – 256 с.

9. Полякова А.Г. Концептуальные основы модернизации экономики регионов / А.Г. Полякова // Вестн. Том. гос. ун-та. – 2009. – № 323

10. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева: 2-е изд. - М., 1999. - 479 с.

11. Регіональна політика та управління у країнах Європи : матеріали до навчального курсу / упоряд. М. О. Лендьял, В. Ю. Керецман. - Ужгород : [б. в.], 2001. – 248 с.

12. Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2014. – 512 с.

13. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики : Аналіт. звіт / Проект ЄС «Підтримка політики рег. розвитку в Україні». – К., 2013. – 331 с. – С. 3

14. Сухарев О.С. Региональная экономическая политика: структурный подход и инструменты (теоретическая постановка) / О.С. Сухарев // Экономика региона. – 2015. – № 2. – С. 9-23.

15. Сухоруков А. І. Моделювання та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України: монографія / А. І. Сухоруков, Ю. М. Хара зішвілі. – К. : НІСД, 2012. – 368 с.

16. Bachler J. Policies and strategies for regional development : a shift in paradigm? / J. Bachler, D. Yuill // Regional and Industrial Policy Research Paper. – 2001. – №46.

17. Barca F. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches / F. Barca, Ph. McCann, A. Rodriguez-Pose // Journal of Regional Science. – 2012. – Vol. 52, # 1. – С. 134–149.

18. Camagni R. On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading? / R. Camagni // Urban Studies. – 2002. – 2002. – Vol. 39, № 13. – С. 2395–2411

19. Folmer H. Methodological aspects of impact analysis of regional economic policy / H. Folmer, P. Nijkamp // Papers of the Regional Science Association. – 1985. – № 57, Issue 1. – С. 165-181

20. Giraud P.-N. La politique économique a l'époque de la globalisation / P.-N. Giraud // Notas Economicas Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. – 1999. – №12. – С. 6–21.

21. Handbook of Local and Regional Development / Ed. by A. Pike, A. Rodriguez-Pose, J. Tomaney. – London : Routledge, 2011. – 650 с.

22. Howard D. A regional economic performance matrix – an aid to regional economic policy development / D. Howard // Journal of Economic and Social Policy. – 2007. – Vol. 11: Iss. 2.

23. Hudson R. Region and place: rethinking regional development in the context of global environmental change / R. Hudson // Progress in Human Geography. – 2007. – №31 (6). – С. 827–836

24. Regional policy. Making Europe's regions and cities more competitive, fostering growth and creating jobs / EU. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. – 16 с.

25. Roxborough I. Modernization Theory Revisited. A Review Article / I.Roxborough // Comparative Studies in Society and History. – 1988. – Vol. 30. – № 4. – С. 753-761.

Володимир Котковський

голова адміністрації Дзержинського району Харківської міської ради, к.держ.упр.

БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто основні аспекти концепції багаторівневого управління, проаналізовано типи багаторівневого управління.

Ключові слова: багаторівневе управління, концепція, мобілізація, політичні актори.

Volodymyr Kotkovsky

MULTI-LEVEL GOVERNANCE AS A MECHANISM OF PUBLIC POLICY DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION

Problem setting. The participation of local authorities in public policy development and implementation in various areas requires not only the practical steps and adoption of necessary legal acts, but also a certain conceptual framework. One of the key elements of such base can be multilevel governance concept.

Recent research and publication analysis. Research on multi-level governance is suggested in the works of such scholars such as J. Bukowski, L. Hugh, G. Marks, S. Piattoni, C. Skelcher.

Paper objective. The article analyzes the use of multi-level governance as a mechanism of public policy development and implementation.

Paper main body. The essence of multi-level governance (MLG) consists in its drawing attention to three novel developments of contemporary political life. Political mobilization occurs as much within institutional boundaries and through conventional procedures as across these boundaries and outside these procedures. Policy-making no longer separates neatly policy-makers from policy-receivers, nor does it distinguish between public and private actors, but rather needs to enlist all types of actors in all types of roles throughout the policy process. The polity addressed by political mobilization and producing policy decisions are less and less understandable as fixed and established, as institutions are constantly adjusted and procedures are constantly tinkered with by the decision-making processes themselves. Changes, in other words, are taking place at all levels of analysis: politics, policy and polity. Multi-level governance must contain, at least implicitly, a general proposition concerning the interrelations among these three sets of changes.

The reflection on MLG spans by now at least twenty years, since the article by Gary Marks where it was first proposed as a useful concept to understand some of the decision-making dynamics within the European Union. Until then, the field of EU studies had been dominated by the theories of neo-functionalism and inter-governmentalism which purported to explain not only how the European Union had come about, but also how it functioned. It was generally assumed that the same forces which explained the creation and evolution of the European Union would also explain its functioning: whether the fundamental unit of analysis were states defending and promoting their national interests in an inter-governmental arena or they were rather market forces which inevitably attracted individuals, groups and firms towards the supranational level, the forces of integration explained also the functioning of the integrated entity.

Marks and Hooghe elaborated two ideal-types of MLG, Type I and Type II, in an attempt to define the theoretical space within which the empirical instances of inter-governmental relations, that were emerging for example in cohesion policy, could be inscribed. Their goal was to theorize the emergence of new patterns of relations between different levels of government that had traditionally been conceived as hierarchically ordered and that were now challenging or bypassing these established relations without, however, completely superseding them.

Type I MLG resembles more conventional federal systems, which establish a stable division of labour between a limited number of levels of government with general jurisdiction over a given territory or a given set of issues and mutually exclusive membership. Type II MLG, for the moment still lacking a well-identified «real-life» referent, appears as an anarchical, fluctuating superimposition of single purpose jurisdictions with overlapping memberships. In an attempt to derive theoretically typical modes of action from different governance systems, Marks and Hooghe stated that different types of mobilization could be associated with these two MLG ideal-types: a «voice» type of action in Type I MLG systems and an «exit» type of action in Type II MLG systems, as one would logically expect from, respectively, actors trapped in fairly stable and ordered systems of governance and actors free to move easily across numerous and unconnected systems of governance, respectively. Relational integrity is more complicated for Type II than Type I governance.

Type I governance, in practice, is nothing less than the conventional nation-state. Type I bodies are constructed, discursively in terms of their formal authority, as the government for that community of citizens. The body is embedded in a political process that makes it the focus of the expression and allocation of community values. There is an infrastructure of democratic rule by elected representatives that provides symbolic and substantive means for securing legitimacy, consensus and accountability. Type II bodies, by contract, have properties that lead to weak democratic anchorage.

So, while the conceptual dichotomy between Type I and Type II governance is clear, it is less simple to devise concrete modes of boundary regulation (processes) and less easy to build institutions for their regulation and adjudication (structures).

Conclusions of the research. To summarize we should notice that multi-level governance is a wide set of measures of coordination and negotiation between the formally independent but functionally dependent on each other actors that are in complex and constantly changing relationships with each other. At the same time the concept of multilevel governance is devoted to political mobilization, public policy development and changes in polity, therefore, any theoretical consideration is a part of these three aspects.

Keywords: multi-level governance, concept, mobilization, political actors.

Владимир Котковский

МНОГОУРОВНЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК МЕХАНИЗМ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Рассмотрены основные аспекты концепции многоуровневого управления, проанализированы типы многоуровневого управления.

Ключевые слова: многоуровневое управление, концепция, мобилизация, политические актеры.

Постановка проблеми

Участь місцевих органів влади у формуванні й реалізації державної політики в різних сферах вимагає не лише практичних кроків і прийняття необхідних нормативно-правових актів (чи зміни вже існуючих), але і певної концептуальної бази. Одним з основних елементів такої бази може бути концепція багаторівневого управління.

Багаторівневе управління може бути визначене як механізм ухвалення взаємопов'язаних рішень, який залучає багатьох, в інших обставинах політично незалежних, акторів (державних і недержавних) на різних рівнях територіальної агрегації у відносно безперервні процеси переговорів і реалізації рішень; цей механізм не припускає наявності у акторів виняткових політичних компетенцій і незмінної ієрархії політичної влади на будь-якому з рівнів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження щодо багаторівневого управління викладені в роботах таких вчених, як Дж. Буковскі, Г. Маркс, С. П'яттоні, К. Скелчер, Л. Хуг та ін.

Проаналізувати особливості концепції багаторівневого управління.

Як показує досвід практичної реалізації багаторівневого управління, воно стало тією новою концепцією, яка дозволила істотно підвищити результативність державної і місцевої політики в багатьох країнах. За своєю сутністю багаторівневе управління пов'язане з трьома новаціями сучасного політичного життя. По-перше, з тим, що політична мобілізація відбувається як у рамках інституціональних меж і умовних процедур, так і поза цими рамками.

По-друге, з тим, що розробка державної політики більше не має на увазі чіткого розподілу на тих, хто реалізує її, і на тих, на кого вона спрямована (тобто на суб'єкт і об'єкт), що призводить до необхідності залучення до політичного процесу різних акторів як з публічного, так приватного і третього сектора. По-третє, з тим, що державний устрій усе меншою мірою розглядається як щось стале і незмінне, оскільки його інститути і процедури постійно коригуються і змінюються.

З точки зору практики публічного управління це означає наступне:

- коли масштаби політичної (економічної) діяльності змінюються (в нашому випадку, від національного рівня до субнаціонального або наднаціонального), з тими акторами, які мобілізуються на цих рівнях, відбуваються якісні зміни;
- актори приватного і третього сектору можуть отримувати публічні функції, тоді як органи публічної влади можуть діяти як приватні суб'єкти і суб'єкти третього сектору; таким чином відбувається розмивання дихотомії «публічний – непублічний»;

- також розмивання дихотомії спостерігається в парах «субнаціональний – національний» і «національний – наднаціональний», що є невід'ємною частиною перевизначення існуючого інституціонального порядку;
- ці зміни відбуваються не самі по собі, а через бажання різних акторів діяти поза сталими рамками інституціонального порядку для зміцнення свого становища і досягнення певної мети;
- якщо зміни, що відбуваються, є (стають) легітимними, то з часом вони отримують необхідне правове обґрунтування.

Розуміння сутності й змісту багаторівневого управління неможливе без історичного аналізу розвитку цієї концепції. Початок концепції багаторівневого управління був покладений близько двадцяти років тому в статті Г. Маркса [3], де він уперше запропонував її як основу розуміння деяких змін в динаміці ухвалення рішень в Європейському Союзі (ЄС). Доти у сфері досліджень ЄС, грубо кажучи, домінували дві теорії – неофункціоналізму та інтерговерменталізму, покликани пояснити не лише те, як виник ЄС, але і те, як він функціонує. Загальноприйнятною серед дослідників була думка, що тими силами, якими пояснювалося створення і розвиток ЄС, можна було б також пояснити і його функціонування, відповівши на питання: чи є вони тут основною одиницею аналізу держави, що захищають і просувають свої національні інтереси на міждержавній арені, або ринкові сили, які, у свою чергу, впливають на індивідів, групи, організації і цілі країни, виводячи їх на наднаціональний рівень інтеграції.

Г. Маркс поставив під сумнів подібний біполярний погляд на європейську інтеграцію і підкреслив відсутність уваги в обох теоріях до «живих» акторів. У теорії інтерговерменталізму актори знаходилися в пастці своїх інституціональних ролей і завжди діяли на користь інститутів, які вони представляли. У теорії неофункціоналізму актори були рухомі лише потужними економічними й соціальними силами ринку. Маркс же, запропонувавши концепцію багаторівневого управління, звернув увагу на ті моменти, які не розглядалися і не сприймалися у рамках цих теорій: на погляди, бажання й інтереси реальних акторів, які, на його думку, є головною рушійною силою на усіх рівнях вироблення політики.

На практиці вперше концепція багаторівневого управління була застосована у сфері політики інтеграції ЄС, оскільки в ній найчіткіше спостерігалися зміни в динаміці політичної мобілізації і моделі ухвалення рішень [2]. Трохи пізніше, наприкінці 1990-х років, були спроби застосувати її в інших сферах політики ЄС, таких як охорона довкілля, і відтоді ця концепція була позитивно сприйнята і узятя на озброєння багатьма

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виклад основного матеріалу

Мета

дослідниками і практиками. Багато в чому це пояснюється тим, що Маркс хотів використовувати концепцію багаторівневого управління не лише для опису узгодження ухвалення рішень, але і для інших, ширших, процесів, пов'язаних з політичною і соціальною мобілізацією в загальнішому сенсі.

Виходячи з цього, прибічники багаторівневого управління засумнівалися в провідній точці зору інтерговерменталізму, що недержавні інтереси можуть враховуватися при формуванні політики ЄС тільки через державних представників, тобто що відсутня можливість протистояти «сторожовій» функції центральної влади. У ліберальному інтерговерменталізмі ця функція заснована на трьох твердженнях:

1) центральні органи влади можуть ефективно розв'язувати проблеми у відносинах центру і периферії і, отже, вирішувати, яким субнаціональним утворенням може бути дано право представляти себе як носіїв законних інтересів у політичному процесі ЄС;

2) центральні органи влади можуть вирішувати проблеми у відносинах між державою і суспільством, при цьому маючи право вибирати певні соціальні групи як законних носіїв приватних або колективних інтересів;

3) центральні органи влади можуть розв'язувати проблеми, що виникають на рівні взаємодії «національний – наднаціональний», і таким чином функціонувати як єдиний законний захисник національних інтересів, незалежно від їх характеру.

Разом з цим основні дебати у сфері регіональної політики або політики інтеграції велися навколо бажання і можливостей субнаціональних органів влади зробити свій внесок до проведення політичного курсу без контролю з боку центральних урядів. В той же час, формальна і неформальна участь субнаціональних органів влади в Європейській регіональній політиці дала їм додатковий аргумент в боротьбі зі своїми центральними урядами за делегування більшої кількості повноважень і надію на більшу незалежність, яка потім утілилась в реальність [1]. Залучення регіонального рівня до структурної політики також суттєво вплинуло на державний устрій в ЄС: якщо регіони вважалися важливими для успіху структурної політики, то в тих державах, в яких був відсутній «третій» рівень, він став з'являтися.

Маркс і його колеги [11], говорячи про «багаторівневий» компонент своєї концепції, звернули увагу на здатність субнаціональних органів влади самостійно виходити на міжнародний рівень, минувши рівень відносин «центр – периферія». Також вони стверджували, що політичне життя в ЄС протікає не лише на національному і наднаціональному рівні (як стверджується в дворівневій моделі, описаній, наприклад, Путнамом [12], якій віддається перевага послідовниками ліберального інтерговерменталізму), але і на інших рівнях, які також мають істотне значення.

Відправною точкою в багаторівневому управлінні є наявність частково співпадаючих компетенцій на декількох рівнях публічного управління і взаємодія політичних акторів на цих рівнях. Замість двох рівнів взаємодії, про які говорять державні центристи, теоретики багаторівневого управління пропонують використовувати набір всеосяжних багаторівневих політичних мереж. У багаторівневому управлінні передбачається, що актори беруть участь в різних політичних мережах, і це може

притягнути субнаціональних акторів (групи з певними інтересами і місцеві органи влади), що мають справу безпосередньо з наднаціональними акторами [11].

У спробах конкретизувати потенціал теорії багаторівневого управління Маркс використовував роботи Л. Хуг, яка протягом досить довгого часу проводила дослідження регіональної мобілізації [6;7], а також багато інших дослідницьких робіт, зокрема, присвячених регіональному і місцевому націоналізму (див., напр., [9]). Перетворення, що відбувалися на рівні ЄС і визначені, як здавалося, лише міжінституціональними змінами у рамках ЄС, були деякою мірою схожі на зміни, що мали коріння в регіональній мобілізації і були зовнішніми по відношенню до ЄС (але внутрішніми для держав-членів).

Більше того, у своїй роботі Маркс і його колеги [11] звертають увагу на те, що і неурядові організації, впливаючи на повсякденне політичне життя ЄС, втручаються в стосунки між державою і суспільством. Таким чином, їхні ідеї були об'єднані з ідеями нових транснаціональних соціальних рухів і посилення політичної конкуренції в Європі, заснованих на пост-матеріалістичних цінностях, що набули поширення в 1960-1970-х рр.

У літературних джерелах, де описуються процеси, що реально відбуваються в ЄС, і обговорюється модель «ЄС з регіонами», часто зустрічається думка, що найбільш успішні в просуванні своїх інтересів регіони досягли результату за допомогою своїх національних урядів [8]. Незважаючи на це, багаторівневе управління ґрунтується на перегляді сталих процесів та ієрархій, а також побудові нових конфігурацій повноважень і компетенцій.

«Актороцентризм» у багаторівневому управлінні показує, як різні рівні з'єднуються і зв'язуються воедино акторами, «рухомими» відносно вільно через традиційні рівні й сфери влади, одночасно залишаючись формально у рамках своїх повноважень. Це означає, що виникаючі нові процеси є не лише багаторівневими, але і багатоакторовими, тобто різні типи акторів зв'язують між собою різні рівні управління і таким чином формують політичні мережі.

Концепцію багаторівневого управління стали активно застосовувати в дослідженнях домовленостей з проведення політик ЄС і відносно функціонування ЄС в цілому. Зараз цей період в дослідженні ЄС зазвичай називають «пост-онтологічним» [15]: у пошуках відповіді на екзистенціальне (онтологічне) питання про те, які сили є рушійними в європейській інтеграції, і до якої політичної організації вони в результаті призведуть, науковці стали розбиратися в тому, як насправді відбувається процес ухвалення владних рішень в ЄС.

Також дослідники не могли не відреагувати на знакові події, що відбуваються в ЄС. Було завершено створення єдиного ринку й Економічного і Валютного союзу, тобто завершилася економічна інтеграція. ЄС став потужною структурою, що займалася правовим регулюванням, розподілом коштів, стимулюванням конкуренції. Дослідники описували його таким чином: «ще не держава, але вже щось більше, ніж просто міжнародна організація» [13], «держава, що займається регулюванням» [10], «цілісне утворення» [4]. Тобто ЄС став заціпати і регулювати більшість аспектів життя європейських громадян. І тому науковцям необхідно було знайти відповіді на багато запитань: Як прийма-

ються офіційні рішення? Хто насправді бере участь в процесі ухвалення рішень? Наскільки ефективним, відповідальним, демократичним є ЄС у виробленні свого роду державної політики?

Усі ці нові виміри європейської політики і публічного управління знайшли віддзеркалення в концепції багаторівневого управління і її трьох основних аспектах: політичній мобілізації, виробленні державної політики і державному устрої. Очевидним і необхідним став відхід від опису процесів здійснення політики і моделей політичної мобілізації до розробки концепцій, що описують те, яким чином повинна змінюватися структура окремих держав-членів ЄС і ЄС в цілому для забезпечення його ефективного функціонування.

Це призвело до пошуку рішень завдання формування політичного простору і аналізу таких питань, як реформування держав, вибір форми правління, визначення переваг і недоліків різних моделей державного управління і тому подібного. Як визнали самі теоретики багаторівневого управління, вони достатньою мірою не займалися побудовою висновків про те, як нові типи політичної мобілізації і державної політики впливали на державний устрій, тобто інституціональні структури, у відносинах «центр – периферія», «державна – суспільство» і «національний – наднаціональний».

Також вони не мали чіткого розуміння того, як ці зміни могли вплинути на державний устрій. Наслідуючи їхнє твердження, якщо повноваження центральних органів влади частково переходять як на наднаціональний, так і на субнаціональний рівень, то, за інших рівних умов, результатом цього повинна стати тісніша взаємодія між акторами на цих рівнях. Але, висловлюючи припущення, вони не визначали, чому і які конкретно актори повинні мобілізуватися [11].

У наступних дослідженнях, присвячених багаторівневому управлінню, все більше уваги стало приділятися процесу формування багаторівневого державного устрою і його передбачуваним особливостям. У багатьох відношеннях це означало повернення до первинних досліджень, присвячених онтологічним проблемам інтеграції. До цього моменту багато дослідників стали стверджувати, що багаторівневе управління відбивало процеси, які, завдяки повільному накопиченню політичних рішень і політичної мобілізації, перетворювали як політичну структуру ЄС, так і структуру окремих держав-членів ЄС.

Цей напрям досліджень має коріння в роботах науковців, які намагалися пояснити реальну політику, вивчаючи зміни в державному управлінні і в територіальній артикуляції національних держав. В зв'язку з цим можна згадати, наприклад, Р. Роудса, який у своїх роботах аналізував дезагрегацію державної і територіальної структури Британії, і Ф. Шарпфа, який досліджував агрегацію і координацію різних політичних переваг в Європі. Обидва дослідники, хоч і брали в дослідженнях за основу конкретні територіальні утворення, але як теоретичну основу розглядали концепцію багаторівневого управління. Таким чином, концепція багаторівневого управління збагачувалася як теоретичними, так і практичними результатами.

Маркс і Хуг в спробах визначити теоретичну конструкцію, в якій будувалися реальні міждержавні відносини, наприклад, у сфері політики інтеграції, розробили два ідеальні типи багаторівневого управління

– тип I і тип II [6]. У визначенні цих типів вони виходили з розвитку системи публічного управління і появи нових форм відносин між різними рівнями влади, які спочатку створювалися ієрархічно впорядкованими або вбудованими один в одного.

Як писали Маркс і Хуг, ідеальний тип I багаторівневого управління нагадує традиційну федеральну систему, яка встановлює стійкий розподіл повноважень між обмеженим числом рівнів влади на територіях, що знаходяться в підвідомчості органам влади і що мають властивість взаємовиключного членства. У свою чергу, ідеальний тип II, аналого якому важко знайти в традиційних політичних і державних системах, пов'язаний з вузькоспрямованою сферою повноважень, що змінюються, і поєднаним членством.

Описуючи різні концептуальні моделі дій акторів в різних системах управління, Маркс і Хуг стверджували, що різні типи мобілізації можуть бути пов'язані з цими двома ідеальними типами багаторівневого управління. Тип I має на увазі, що актори обмежені у рамках стабільної і впорядкованої системи публічного управління і можуть лише висловлювати своє бажання до певних дій. Тип II має на увазі вільний рух акторів по численних і часто незв'язаних рівнях і підсистемах публічного управління.

К. Скелчер в подальшому розвинув ідеї Маркс і Хуг, запропонувавши концептуальне пояснення того, яким чином системи управління розвивають «цілісність сфери повноважень». На думку Скелчера, тип I багаторівневого управління є «переважаючим способом управління в національних політичних системах» [14]. Крім того, в процесі державного будівництва затвердилась винятковість сфери повноважень національних центрів порівнянно з «потенційними національними центрами», що конкурують з ними, і це призвело до створення «ієрархічно впорядкованої системи багатofункціональних органів влади» [14].

Тип II багаторівневого управління, як правило, ефективний в тих випадках, коли є необхідність в спеціалізованому державному органі для вирішення проблем, які не в змозі вирішити структури першого типу, наприклад, на міжнародній арені або коли є певні функціональні проблеми в управлінні. Емпіричні дані показують, що тип II багаторівневого управління спостерігається в тих випадках, коли через відсутність гнучкості й адаптивності в системах публічного управління типу I відбувається «пробуксовка», іншими словами, коли основні державні структури й інституції не в змозі швидко відреагувати на проблеми, які відносяться до їх сфери повноважень [14].

Таким чином, можна стверджувати, що в сучасних державах управління типу II зазвичай співіснує з управлінням типу I і певним чином «вбудоване в нього», при цьому перетинаються і їх сфери повноважень, тому, за словами Скелчера, ми маємо справу з «поліцентричним управлінням».

В цьому випадку можуть виникати різні проблеми, пов'язані з цілісністю сфери повноважень (причому вони можуть виникнути як «згори», так і «знизу»), коли з метою підвищення ефективності вирішення політичних питань модифікується сфера повноважень органів, за ієрархією головних або підпорядкованих даному, без урахування сфери повноважень даного органу. Така ситуація супроводжується процесами інтеграції

або делегування повноважень. Або ж проблеми можуть виникати у тому разі, коли порушуються межі сфери повноважень одного органу іншим, що стоїть на такому ж рівні ієрархії. Така ситуація супроводжується процесами агрегації. У зв'язку з такими проблемами Скелчер зазначає: «порушення меж сфери повноважень істотно мотивує людей, що працюють у рамках цієї сфери, до перегляду існуючих моделей публічного управління» [14].

Публічні органи в моделі типу I є, з точки зору їх формальних повноважень, урядом для співтовариства громадян. Вони вбудовані в політичний процес, сфокусований на вираженні і розподілі суспільних цінностей. Існує інфраструктура демократичного правління обраними представниками, яка забезпечує символічні та матеріальні засоби для забезпечення законності, згоди і підзвітності. На відміну від цього публічні органи в моделі типу II більшою мірою базуються на укладанні суспільних домовленостей, маючи властивості, які призводять до «закріплення демократії» [14]. Таким чином, тоді як концептуальні відмінності між типом I і типом II зрозумілі та детально описані в літературі, менш зрозумілими залишаються конкретні засоби регулювання меж повноважень (процеси) і побудови інститутів для їх регулювання (структури).

Структури типу II багаторівневого управління мають як схожі механізми забезпечення законності, згоди і підзвітності зі структурами типу I, так і відмінні від нього. Оскільки ці структури існують у своєрідному «інституціональному вакуумі», вони повинні покладатися на силу міжособових стосунків для безперервного існування. Простіше кажучи, легітимність структур типу I багаторівневого управління походить від процедур, за допомогою яких регулюється їх функціонування (правила, ролі та норми), тоді як легітимність структур типу II залежить від їх ефективності, а також здатності і навичок управління ними. Очевидно, що це дві різні нормативні межі, та все ж ці два типи управління співіснують в сучасних демократіях і характеризують, зокрема, європейський державний устрій. Ці два типи управління співіснують в договірному порядку в умовах, коли новий інституціональний рівень (в даному випадку ЄС) намагається інституціоналізуватися в умовах, коли, як і раніше, домінують наявні інститути.

Узагальнюючи різні теоретичні підходи до трактування поняття багаторівневого управління, можна зазначити, що багаторівневе управління означає широкий комплекс заходів, множину систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що перебувають в складних і таких, що постійно змінюються, відносинах один з одним. Це визначення, по суті, є «концепцією багаторівневості». В той же час концепція багаторівневого управління присвячена політичній мобілізації, розробці державної політики і змінам в державному устрої, отже, будь-який теоретичний розгляд відбувається у рамках саме цих трьох аспектів.

Рівні, які зв'язуються багаторівневим управлінням, слід розглядати як територіальні рівні (наднаціональний, національний, субнаціональний), кожен з яких функціонує у рамках власної сфери повноважень, визначеної виборцями, зацікавленими у виконанні певним рівнем конкретних функцій, закладених в сферу

його повноважень. Проблеми, що виникають на різних рівнях, мають об'єктивний (захист цілісності сфери повноважень) і суб'єктивний (забезпечення цілісності з точки зору законності, згоди і підзвітності) характер.

Подальших наукових досліджень потребують особливості реалізації концепції багаторівневого управління в країнах-членах ЄС.

Література.

1. Bourne, A., The Impact of European Integration on Regional Power // *Journal of Common Market Studies*. – 2003. – vol. 41(4). – PP. 597–620.
2. Bukowski, J., Piattoni S., Smyrl M., Between Europeanization and Local Societies: The Space for Territorial Governance [Текст]. – Lanham: Rowman & Littlefield, 2003. – 272 p.
3. Cafruny, A., Rosenthal, G., The State of the European Community [Текст]. – New York: Lynne Rienner, 1992. – PP. 391–410.
4. Fabbrini, S., Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar [Текст]. – Oxford: Oxford University Press, 2007.
5. Hooghe, L., Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance [Текст]. – Oxford: Clarendon Press, 1996.
6. Hooghe, L., Marks G., Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance // *American Political Science Review*. – 2003. – vol. 97(2). – PP. 233–243.
7. Hooghe, L., Sub-national Mobilization in the European Union // *West European Politics*. – 1995. – vol. 18(3). – PP. 175–198.
8. Jeffery, C., Sub-National Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference? // *Journal of Common Market Studies*. – 2000. – vol. 38(1). – PP. 1–23.
9. Jones, B., Keating, M., The European Union and the Regions [Текст]. – Oxford: Clarendon Press, 1995. – 320 p.
10. Majone, G., The rise of the regulatory state in Europe // *West European Politics*. – 1994. – vol. 17(3). – PP. 77–101.
11. Marks, G., Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union // *Comparative Political Studies*. – 1996. – vol. 29(2). – PP. 164–192.
12. Putnam, R., Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games // *International Organization*. – 1988. – vol. 42. – PP. 427–460.
13. Sbragia, A., Euro-politics. Institutions and Policymaking in the «New» European Community [Текст]. – Washington: Brookings Institute, 1992.
14. Skelcher, C., Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance // *Governance*. – Jan. 2005. – vol. 18(1). – PP. 89–111.
15. Wiener, A., Diez, T., European Integration Theory [Текст]. – Oxford: Oxford University Press, 2004.

Станіслав Ларін

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ КАТЕГОРІЇ «НАЦІОНАЛЬНА ЦІННІСТЬ» ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті розглянуто теоретичні аспекти дослідження категорії «національна цінність» як складової політики національної безпеки. Визначено понятійне поле та сутнісні ознаки «національної цінності», що є важливим засадничим принципом реалізації Стратегії національної безпеки України.

Ключові слова: національна цінність, національна безпека, Стратегія національної безпеки України.

Stanislav Larin

THEORETICAL ASPECTS OF THE RESEARCH CATEGORY «THE NATIONAL VALUE» AS A SYSTEM COMPONENT OF NATIONAL SECURITY

Today the main problem for the Ukrainian society is a crisis values and worldviews foundations which appears in the loss of morality, growth of deviant behavior, an increase in separateness and differentiation of the Ukrainian society. Revaluation of norms and construction of new value system could overcome the crisis. The research of national values in implementation of national security is the actuality of article.

Analysis of recent researches and publications. A lot of researchers explore issues of axiological foundations of national security in particular V. Gorbulin, S. Zdioruk, O. Lytvynenko, A. Kachynskyi, A. Vozzhennykov, G. Novytskyi, M. Rozumnyi, B. Parahonskyi, S. Pyrozkhov, G. Sytnyk, M. Ozhevan, J. Opalko, A. Datsuk, V. Lipkan and others.

The staff of the Institute of Philosophy and Sociology of National Academy of Sciences of Ukraine explored values in particular A. Ruchka, E. Golovaha, N. Kostenko, A. Kolodnyi, L. Filipovich, O. Zlobina, L. Bevzenko, L. Skokova, N. Soboleva, M. Parashchevin and others.

The purpose of the article: review theoretical aspects of category «the national value» as a component of national security. Formation of national security system viewed in the Strategy of national security 2015.

We determined that more fully explored the Institute of Philosophy and Sociology of National Academy of Sciences of Ukraine especially A. Ruchka which allocated five value priorities of the Ukrainian society. There are the living values – health, welfare, family, children; the social values - creating in society different opportunities for all and social equality; the traditionalist values - cultural revival and participation in religious life; the self-realization values - interesting job, public recognition; the civic values - state independence, democratic development of the country and others.

National scientists V.P. Gorbulina and A.B. Kachanskyi structured the system of national values to values of the state. They noted that the continued existence of the state and nation should be viewed as core of values which consolidates society namely the national security, spiritual heritage, system of international relations, patriotism and social justice.

National scientists P. Gai-Nyzhnyk and L. Chuprii are considers that should be made morality, religiosity, mutual tolerance, peacefulness, goodwill, family (family values) etc. which always were inherent in the Ukrainian society and reflect the essential foundations of them national character. An expert survey confirms to the dominant the national values are patriotism, human rights and freedoms, social justice, material and spiritual heritage of Ukrainian people, the national security, natural resources, constitutional order.

Thus the national value is the part of the system of national security, defines its essence (meaning), integrity and stability.

Keywords: national value, national security, Strategy on national security of Ukraine.

Станіслав Ларін

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ КАТЕГОРИИ «НАЦИОНАЛЬНАЯ ЦЕННОСТЬ» КАК СОСТАВЛЯЮЩЕЙ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье рассмотрены теоретические аспекты исследования категории «национальная ценность» как составляющей политики национальной безопасности. Определены понятийное поле и сущностные признаки «национальной ценности», что является важным основополагающим принципом реализации Стратегии национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: национальная ценность, национальная безопасность, Стратегия национальной безопасности Украины.

Сьогодні для українського суспільства є характерною криза ціннісно-світоглядних засад, яка проявляється у втраті моральних орієнтирів, зростанні девіантної поведінки, збільшенні розпоро-

шеності й диференціації українського суспільства. Цю кризу можна подолати шляхом переоцінки колишніх норм і побудові на цій основі нової системи цінностей. Відтак в статті актуалізується питання ґрунтового до-

слідження національних цінностей в контексті реалізації політики національної безпеки.

Питаннями дослідження аксіологічних засад політики національної безпеки займаються ряд дослідників, зокрема В. Горбулін, С. Здіорук, О. Литвиненко, А. Качинський, А. Возженников, Г. Новицький, М. Розумний, Б. Парахонський, С. Пирожков, Г. Ситник, М. Ожеван, Ю. Опалько А. Дацюк, В. Ліпкан та інші.

Активно досліджували цінності співробітники Інституту філософії та соціології НАН України, зокрема А. Ручка, Е. Головаха, Н. Костенко, А. Колодний, Л. Філіпович, О. Злобіна, Л. Бевзенко, Л. Скокова, Н. Соболева, М. Паращевін інші.

Мета статті: розглянути теоретичні аспекти категорії «національна цінність» як складової політики національної безпеки.

Формування політики національної безпеки загалом має бути спрямованим на визначення завдань і цілей даної політики, що найбільш повно відображено в Стратегії національної безпеки. У статті розглянемо більш детально теоретичні підходи, які можуть бути використані при реалізації Стратегії. Адже успішне функціонування суспільства, якість життя людей значною мірою залежить від правлячої меншості – еліти в державному управлінні, від її якісних характеристик.

Формування системи забезпечення національної безпеки найбільш повно відображено в Стратегії національної безпеки 2015 року, при реалізації якої можуть бути використані два основні підходи [1].

Перший підхід – ієрархія національних інтересів і цілей.

Другий підхід орієнтується на формування ієрархії національних цінностей. Хоча на думку П. Гай-Нижник [2], найбільш оптимальним є третій – інтегрований підхід до дослідження феномену національних цінностей, прихильниками якого є А. Величко, І. Волощук, В. Горбулін, Б. Демидов, А. Качинський, В. Ліпкан, В. Манілов, С. Пирожков. Вони акцентують увагу на взаємозв'язку національних цінностей та інтересів, необхідності врахування їх взаємозумовленості у дослідженні проблем національної безпеки.

Розглянемо більш детально зазначені підходи. У першому підході відбувається орієнтація на «національні інтереси». Визначаючи їх змістовну наповненість, зазначимо, що сьогодні існує ряд визначень поняття «національні інтереси». Так в «Малій енциклопедії етнодержавознавства» (1996) В. Кириченко стверджує, що «національні інтереси» – це «інтегральний вираз інтересів усіх членів суспільства, що реалізуються через політичну систему відповідної держави як компроміс у поєднанні запитів кожної людини і суспільства загалом» [3, с. 118]. В даному контексті національні інтереси створюються всіма елементами політичної системи, є основою функціонування її складових.

«Енциклопедія етнокультурознавства» визначає «національний інтерес» як «реальну причину дій нації і держави, спрямованих на своє виживання, функціонування і розвиток», або як «сукупність національних цілей і базових цінностей, які відіграють важливу роль у стратегії і тактиці в галузі національної безпеки» [4, с. 421].

У Законі України «Про основи національної безпеки України» національні інтереси українського народу визначаються як «життєво важливі матеріальні, інтелектуальні й духовні цінності українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток» [5]. На нашу ж думку, ототожнення понять «національні інтереси» і «національні цінності» є некоректним, адже національні цінності лежать в основі національних інтересів, визначають їх спрямованість, проте вони не є національними інтересами. Інтерес можна розглядати як об'єктивно зумовлений мотив діяльності суб'єкта (окремої людини, соціальної спільноти), що складається з усвідомлення ним власної потреби та з'ясування умов і засобів її задоволення. Інтереси тісно пов'язані з потребами, початковим етапом формування інтересу. Тож національні інтереси можна кваліфікувати як визначальні потреби суспільства і держави, що визначаються економічними і геополітичними відносинами держави в певну епоху, культурно-історичними традиціями, потребою забезпечення безпеки, захистом населення від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Сам термін «національний інтерес» було запозичено із західної політичної літератури, де він визначається як «державний інтерес». Саме таке розуміння є переважаючим в західних країнах, оскільки вони представляють мононаціональні держави в соціальному аспекті. В західних суспільствах нація являє собою єдність громадянського суспільства і держави, відтак національний інтерес виконує консолідуючу функцію і зменшує протиріччя між інтересами держави та громадянського суспільства.

Виділяють два основні рівні національних інтересів держави:

- рівень ключових зовнішньополітичних інтересів;
- рівень специфічних інтересів.

Перший пов'язаний із забезпеченням її безпеки і цілісності як соціально-економічної, політичної, національно-історичної та культурної спільноти з захистом економічної і політичної незалежності держави. Головні інтереси держава забезпечує усіма військовими, економічними, дипломатичними, ідеологічними та культурними засобами [6].

Формуючи систему національних інтересів, першочергово слід враховувати національні цінності, тому що саме вони закладають аксіологічну основу системи національної безпеки держави. Національні інтереси можуть переплітаються із загальними базовими цінностями (територіальною цілісністю, політичним виживанням), а з деякими й можуть входити в суперечності (забезпеченням невід'ємних прав людини тощо).

Національні цінності є важливими передумовами і базовими засадами забезпечення національної безпеки країни й, зокрема, важливими чинниками формування політики національної безпеки [7]. Відповідно до мети вважаємо за доцільне детальніше розглянути вказану категорію у нашій статті.

Саме система національних цінностей утворює правову, філософську та етичну основу для забезпечення подальшого існування держави. Їх втрата може призвести до зникнення нації як самостійного суб'єкта міжнародних відносин [8, с. 105].

«Національні цінності» – це предмети, явища та їх властивості, що задовольняють потреби особи, суспільства і держави в безпечному існуванні та прогресивному розвитку [9, с. 18]. А. В. Возженников вважає, що національні цінності – це наявні й ідеальні соціальні, матеріальні, духовні блага, що задовольняють потреби та інтереси людей і сприяють прогресивному розвитку особи, суспільства і держави [10, с. 14]. Визначаючи це поняття, зазначимо, що саме національні цінності є певними концептуальними, ідеологічними основами, консолідуючими чинниками, важливими життєвими орієнтирами на шляху ефективного суспільного розвитку. За А. В. Малишевим це: «...характерні для спільнот цінності як об'єктивні параметри внутрішнього середовища, чітке дотримання яких є домінантою їх успішного розвитку» [11, с. 17].

Проблема формування та закріплення системи національних цінностей є надзвичайно важливою для українського суспільства. Сьогодні є характерною криза ідентичності, яка проявляється у світоглядній невизначеності, розмитості суспільних цінностей, розпорошеності і значній диференціації українського суспільства. Цю кризу можна подолати шляхом переоцінки колишніх (застарілих) норм і в побудові на цій основі нової системи цінностей. Тільки національні цінності можуть бути стійким фундаментом для гармонізації інтересів людини, сприяння стабільності суспільства та сталого розвитку держави [12, с. 6]. Відтак вони є провідною ідеєю Стратегії національної безпеки, яка має активізувати зусилля, спрямовані на консолідацію української нації навколо спільних національних інтересів та цінностей.

Аналізуючи поняття «національні цінності» Г. П. Ситник стверджує, що виходячи з аналізу поняття «національна безпека», можна констатувати, що національні цінності – це цінності індивіду (особистості), цінності суспільства та цінності держави. Об'єктивне існування і вплив на безпеку особи, суспільства, держави та людської цивілізації природних і суспільних явищ зумовлює можливість розподілу цінностей на природні й соціальні [13, с. 123].

При цьому слід розрізняти природні і соціальні цінності. Основоположними для людини є природні цінності, пов'язані з потребами у їжі, житлі, задоволенні інших біологічних потреб тощо. Для держави природною цінністю є цілком визначена географічно територія, належний захист якої забезпечує безпеку держави. Природні ресурси є також важливими природними цінностями як суспільства, так і держави. Вони формують потенціал, який може бути використаний державою для гарантування національної безпеки.

Дослідження базових цінностей певного народу чи нації здійснювали як вітчизняні, так і міжнародні соціологічні служби. Зокрема, ще в листопаді 2005 року Національний інститут стратегічних досліджень проводив соціологічне опитування щодо виділення основних національних цінностей. Отримані результати були такими (див. табл. 1).

Грунтовне дослідження цінностей різних народів Європи у 2010 році здійснювали Європейські соціологічні інституції, зокрема The European Social Survey [14]. Серед основних рис типового українця дослідники виділяють: стурбованість власною безпекою, праг-

Система цінностей

Цінність	%
Добробут	46,5
Справедливість	44,3
Стабільність	40,9
Права людини	37,4
Порядок 36,1	36,1
Рівність перед законом	30,2
Свобода	18,1
Духовність	14,6
Патріотизм	13,1
Взаємодопомога	10,1
Ефективність	4,1

нення самоствердження (влади, статусу, багатства), невміння самостійно приймати рішення, насторожене відношення до змін, слабковиражене прагнення радіти життю. Більшість із цих ознак, на думку аналітиків, породжені невпевненістю у завтрашньому дні. В цьому громадяни України радикально відрізняються від жителів більшості європейських країн з багатолітньою демократією, низьким індексом корумпованості органів управління і стабільною економікою – наприклад, від скандинавських держав (Данії або Швеції) чи від країн північного заходу континенту (таких як Голландія, Бельгія, Франція і Німеччина) [2].

В Україні дослідженням цінностей активно займаються співробітники Інституту соціології НАН України. Зокрема, А. А. Ручка, досліджуючи ціннісні пріоритети населення України, виділяє п'ять ціннісних синдромів.

Перший ціннісний синдром – це вітальні цінності:

- здоров'я (4,74 бали за 5-бальною шкалою);
- сім'я (4,72);
- діти (4,67);
- добробут (4,67) (середній бал – 4,73).

Другий ціннісний синдром охоплює соціальні цінності:

- створення в суспільстві різних можливостей для всіх;
- сприятливий морально-психологічний клімат у суспільстві;
- соціальна рівність (середній бал – 4,06).

Третій ціннісний синдром – традиціоналістські цінності:

- національно-культурне відродження;
- участь у релігійному житті (середній бал – 3,47).

Четвертий ціннісний синдром охоплює самореалізаційні цінності:

- цікава робота (праця);
- суспільне визнання;
- підвищення освітнього рівня;
- розширення культурного кругозору (середній бал – 3,70).

П'ятий ціннісний синдром охоплює політико-громадянські цінності:

- державна незалежність країни;
- демократичний розвиток країни;
- участь у діяльності політичних партій і громадських організацій тощо (середній бал – 3,51) [15, с. 118].

Таким чином, за даними Інституту соціології НАН України, пріоритетними для українців є вітальні та соціальні цінності.

Ґрунтовно проблемою національних цінностей займаються вітчизняні науковці НІСД В. П. Горбулін та А. Б. Качинський, структуруючи систему національних цінностей на цінності індивіда, цінності суспільства та цінності держави [16, с. 107]. У своїх працях вчені зазначають, що подальше існування держави й нації має розглядатися крізь призму її ціннісного ядра, що консолідує суспільство, а саме: національна безпека, духовні надбання, добробут, система міжнародних зв'язків, патріотизм і соціальна справедливість.

Вітчизняні дослідники П. Гай-Нижник та Л. Чупрій вважають, що до вищезазначених цінностей слід додати такі як: моральність; релігійність; взаємотерпимість; миролюбність; доброзичливість; працелюбство; сім'я (сімейні цінності) тощо, які завжди були притаманними українцям і відображають сутнісні засади українського національного характеру. Адже національні інтереси, національні цінності та національні цілі є структуроформуючими чинниками політики національної безпеки [2]. Проведене ними експертне опитування щодо визначення домінуючих національних цінностей (цінностей індивідуума, суспільства і держави) українців базувалося на оцінюванні експертами цінностей за пріоритетністю (див. рис. 1), де: 1 – найважливіша цінність, 2 – менш важлива; 3 – недостатньо важлива цінність. Отримані дані мали такі результати: ядро домінуючих цінностей українського народу за даними експертного опитування складають: патріотизм, права і свободи людини, соціальна справедливість, матеріальні та духовні надбання українського народу, національна безпека, природні ресурси, конституційний лад [2].

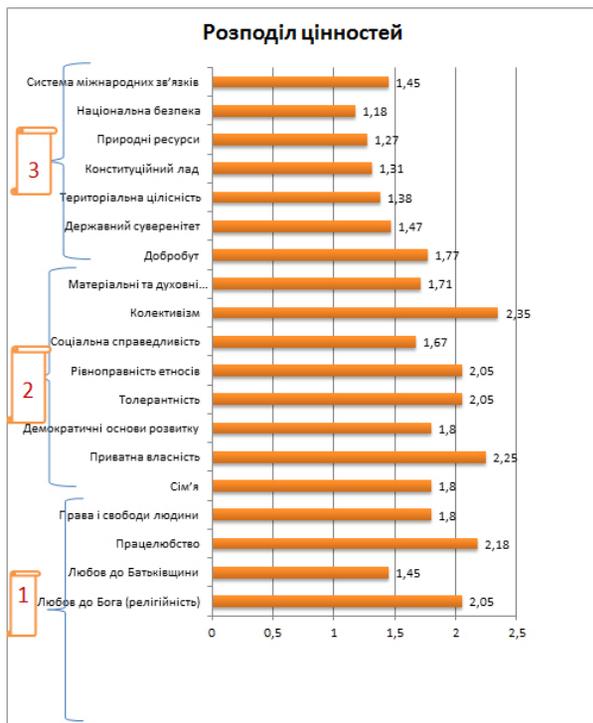


Рис. 1. Національні цінності українського народу (1 – індивідуальні цінності, 2- цінності суспільства, 3 – цінності держави) [16].

Порушення ключових національних цінностей владною верхівкою, зокрема прав і свободи людини, її безпеки, соціальної справедливості й призвело до виникнення у листопаді – грудні 2013 року протестного Майдану та вибуху Революції Гідності в січні-лютому 2014 року. На основі національних інтересів та національних цінностей формуються національні цілі. Їх сутнісні характеристики визначаються динамікою та суперечливістю розвитку середовища існування суспільства і держави. Національні цілі – це конкретні ключові завдання, які держава ставить перед собою заради захисту національних інтересів та національних цінностей. Національні цілі – це своєрідні дорожнікази розвитку суспільства до побудови моделі кращого стану (безпечніших умов розвитку та життєдіяльності) кожної людини, суспільства, держави.

Отже, ми бачимо, що соціальні цінності характеризують людину як суспільну істоту. Будь-який об'єкт, який розглядається як життєво важлива умова існування даної спільноти, може бути соціальною цінністю. Соціальні цінності виступають критерієм оцінки вчинків соціальних груп і окремих індивідів щодо прийнятої ними системи цінностей.

Відомий в Україні фахівець з цього питання Г. П. Ситник у своєму дослідженні щодо взаємодії різних структурних елементів системи забезпечення національної безпеки дійшов висновку, що національні цінності визначають сутність (зміст), цілісність і стійкість, національні інтереси – структуру і характер, а національні цілі – конфігурацію та спрямованість формування та функціонування даної системи [13, с. 46, 17]. Це було відображено на рис. 2 (див. рис. 2).

Підсумовуючи, слід констатувати, що національна безпека будь-якої держави внаслідок своєї багатокомпонентності потребує спеціальної системи її забезпечення, основним призначенням якої є виконання певних дій, спрямованих, перш за все, на захист національних цінностей і реалізацію національних інтересів. Здійснений теоретичний аналіз дослідження поняття «національні цінності» свідчить, що вони є складовими системами забезпечення національної безпеки, визначають її сутність (зміст), цілісність і стійкість, а національні інтереси – структуру і характер.

Формування системи забезпечення національної безпеки потребує вироблення на загальнодержавному рівні єдиного понятійного апарату та напрямку розвитку сфери національної безпеки з урахуванням специфічних особливостей розвитку держави. Недосконалість законодавства у сфері національної безпеки, низька ефективність його застосування призводять до неналежного забезпечення національної безпеки, не дозволяють повноцінно реалізовувати національні інтереси.

Література.

1. Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

2. Гай-Нижник П., Чупрій Л. Національні інтереси, національні цінності та національні цілі як структуроформуючі чинники політики національної безпеки / Павло Гай-Нижник, Леонід Чупрій // Гілея. – 2014. – Вип. 84 (№5). – С. 465–4.

ВИСНОВКИ

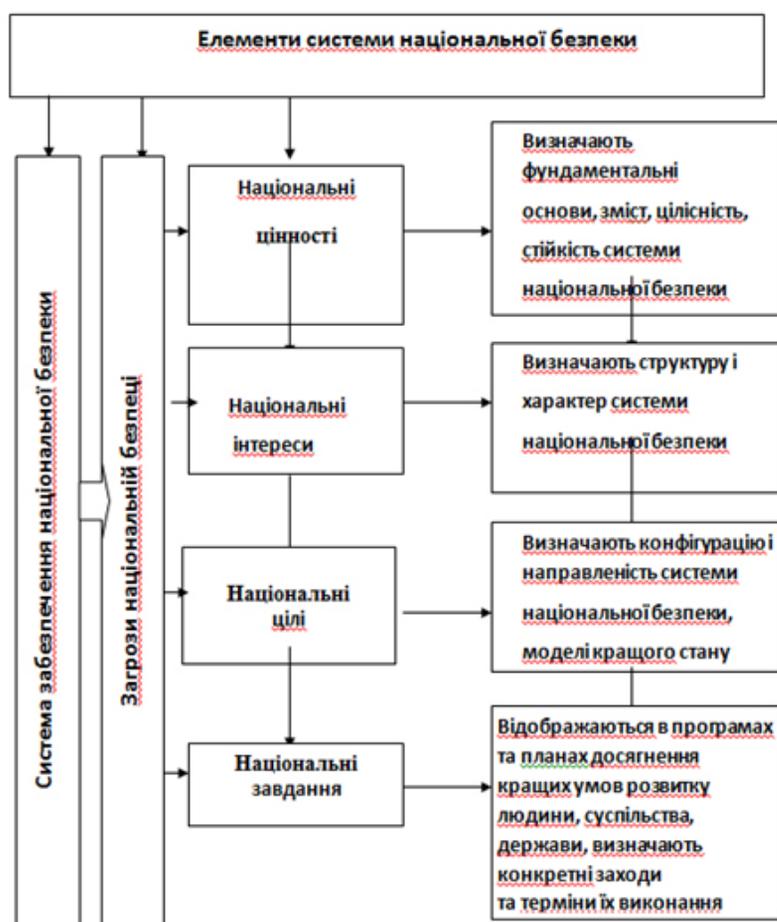


Рис. 2. Взаємодія національних цінностей, інтересів, цілей та завдань та їх вплив на формування і функціонування системи забезпечення національної безпеки [13, с. 46].

3. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Довіра: Генеза, 1996. – 942 с.

4. Енциклопедія етнокulturознавства. – К. : Друкарня Державної академії керівних кадрів культури та мистецтв, 2001. – 528 с.

5. Закон України «Про основи національної безпеки» / <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

6. Политология. Словарь. – М: РГУ, 2010. – 564 с.

7. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: Монографія. / Г.В. Новицький. – К.: Інтертехнологія, 2008. – 496 с.

8. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Засади національної безпеки України / В.П.Горбулін, А.Б.Качинський. – К.: Інтертехнологія, 2009. – 272 с.

9. Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, практика, стратегия / А.В. Возженников. – М. : НПО «Модуль», 2000. – 240 с.

10. Малышев А.В. Новая общесоциологическая теория (парадигма) / А.В. Малышев. – Винница: Изд. Винница, 1997. – 96 с.

12. Парахонський Б.О. Національні інтереси України (духовно-інтелектуальний аспект) / Б.О. Парахонський – К.: НІСД, 1993. – 43 с.

13. Ситник Г.П. Державне управління національної безпеки (теорія і практика) / Г.П.Ситник. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.

14. The European Social Survey // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ess.nsd.uib.no/>

15. Ручка А. Ціннісна ментальність вікових груп соціуму / А.Ручка // Соціологічні дослідження культури: концепції та практики. Колективна монографія. – К.: Інститут соціології, 2010. – С. 117–127.

16. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Стратегія національної безпеки України в аксіологічному вимірі: від «суспільства ризику» до громадянського суспільства / В.П.Горбулін, А.Б.Качинський //Стратегічна панорама. – 2005. – №2. – С. 13–27.

17. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб.: у 3 ч. / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, Д. Я. Кучма. – Ч. 1 : Філософсько-методологічні та системні основи забезпечення національної безпеки. – К. : НАДУ, 2009. – 248 с.

Юлія Миронова

аспірант кафедри права і законотворчого процесу
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України

ВИДИ І КЛАСИФІКАЦІЇ ЕКСТРЕМІЗМУ У НАУЦІ

Як ніколи актуально системно дослідити феномен екстремізму у зв'язку з посиленням діяльності екстремістських груп у світі. У статті наводяться думки вчених з приводу існування різних видів екстремізму. Автор досліджує такі види екстремізму, як: релігійний, політичний, релігійно-політичний, молодіжний. На основі проведеного аналізу значного числа вітчизняних і зарубіжних наукових досліджень виявлено, що існуючі класифікації екстремізму численні, суперечливі, багато з них не відповідають правилам класифікації.

Ключові слова: екстремізм, види екстремізму, класифікація екстремізму, релігійний екстремізм, політичний екстремізм, релігійно-політичний, молодіжний екстремізм.

Julia Mironova

TYPES AND CLASSIFICATIONS OF EXTREMISM IN SCIENCE

The extremism became the constant satellite of political life of modern society. Today, with increase of tension and strengthening of extremist groups in the world systemically to investigate a phenomenon of extremism very actually.

Extremism and terrorism are one of the problems of the international community and one of the most severe challenges facing human societies in the twenty-first century. The most direct ramifications of terror and extremism are heavy loss of human life and a disproportional reaction characterized by feelings of personal and collective fear and behavioral responses to that fear.

The spread of terrorism and extremism is one of the greatest threats to national security of Ukraine in the current political situation. As for the points of view of researches, revealing the essence of terms are insufficient. There is no consensus what these phenomena are.

The purpose of this article is the analysis classifications and such types of extremism as religious, political, youth.

The article gives opinions of scientists concerning existing types of extremism. The author separates such definition as «type of extremism» and «form of extremism». Offers the explanation that the extremism appears in that or other look (political, religious, youth etc.), instead of a form.

The author specify that all types of extremism (political, national, religious, etc.) as a rule, actually in a «pure» look never meet.

The author shows an importance of accurate differentiations between close concepts of religious and political extremism, gives the review of the basic problems in the this sphere.

Some scientists consider that there isn't religious extremism as it is but it is only a kind of the political. The main signs of religious extremism are: commission of socially dangerous illegal acts for religious motives, a phenomenon of public life, realization of radical religious ideology.

In scientific literature, there are different methodological approaches to the definition of political extremism. The most common is an approach that considers the political extremism, as a set of actions of political parties, organizations, citizens' groups, which are consolidated in order to change the existing political system. The second approach considers the political extremism as a phenomenon of multifactorial nature, which through the political structures affects the state and society. The main aim of forms of political extremism - the seizure of power, which is inherent political implications.

In article the political extremism is considered as the modern tool and effective model of overthrow of the legitimate power. So, political extremism - the condition or act of taking an extreme view.

The main causes of youth extremism:

- 1) *The crisis of the socio-political and economic system;*
- 2) *Advocacy of anti-values of mass culture;*
- 3) *Deformation of individual values;*
- 4) *Almost complete break with the older generation and its values.*

Some scientists investigate the new kind of extremism, so called «social extremism». Its main idea is social inequality in modern society.

Basing on the analysis of a significant number of domestic and foreign researches on countering extremist activity, it is revealed that the existing classifications of extremism are extremely numerous, contradictory, many of them do not follow the classification rules.

The theoretical propositions formulated in the research can be used in scientific, legislative and law enforcement activity, educational process of higher education institutions for law.

Keywords: *extremism, types of extremism, classification of extremism, religious extremism, political extremism, religiously-political extremism, youth extremism.*

Миронова Юлія

ВИДИ И КЛАССИФИКАЦИИ ЭКСТРЕМИЗМА В НАУКЕ

Как никогда актуально системно исследовать феномен экстремизма в связи с усилением деятельности экстремистских групп в мире. В статье приводятся мнения ученых по поводу существования различных видов экстремизма. Автор исследует такие виды экстремизма, как: религиозный, политический, религиозно-политический, молодежный. На основе проведенного анализа значительного числа отечественных и зарубежных научных исследований выявлено, что существующие классификации экстремизма многочисленны, противоречивы, многие из них не соответствуют правилам классификации.

Ключевые слова: экстремизм, виды экстремизма, классификации экстремизма, религиозный экстремизм, политический экстремизм, религиозно-политический экстремизм, молодежный экстремизм.

Постановка проблеми

✎ Екстремізм та його види виступають об'єктом дослідження різних соціально-гуманітарних наук, що дозволяє значно розширити наявні дотепер уявлення про класифікації даного явища. У сучасній науці виділяється значна кількість різновидів екстремізму, жодна з яких не знайшла свого чіткого закріплення на нормативному рівні. Класифікація екстремізму на різні види і типи є умовною, постійно трансформується, що й не вимагає її закріплення в законодавстві, але має суттєве значення в рамках аргументації подальшого розвитку правової концепції в галузі протидії досліджуваному явищу. Саме тому вважаємо за доцільне розглянути деякі з існуючих видів екстремізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

✎ Проблемами екстремізму і тероризму займаються представники різних наукових спеціальностей від істориків до юристів. У їхніх дослідженнях висвітлюються теоретико-методологічні, концептуальні та практичні аспекти розглянутої проблеми.

Висвітленню явища екстремізму та проблем, пов'язаних із протидією його проявам, присвячені розробки українських та іноземних учених, зокрема Ю. Антоняна, Д. Савочкіна, В. Ємельянова, В. Лунєва та ін. Питанням релігійного екстремізму приділяють увагу Є. Забарчук [6], В. Бурковська [2], В. Кокорев [7], О. Петрянін [12; 13], політичний екстремізм доліджують І. Морозов [9], А. Дібіров та Г. Сафаралієв [4], Є. Реутов [15], М. Халіков виділяє соціальний екстремізм [23].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

✎ Класифікація екстремізму на різні види є умовною та постійно трансформується, однак має значення для аргументації розвитку концепції протидії даному явищу.

✎ Метою даної статті є дослідження класифікацій та таких видів екстремізму, як: релігійний, політичний, молодіжний.

✎ Слід розрізняти поняття «вид екстремізму» і «форма екстремізму». Вживання в науці зазначених термінів як синонімів вважаємо неприпустимим. Так, У тлумачному словнику С. І. Ожегова і Н. Ю. Шведової під «видом» розуміється: «зовнішність, видимий вигляд; стан ... припущення, розрахунок, намір», а під «формою» «спосіб існування змісту, невіддільний від нього та який служить його виразом; єдність форми і змісту; зовнішній обрис, зовнішній вигляд предмета; сукупність прийомів ...» [11].

Погоджуємося з Е. П. Сергуном, який зазначає, що, на перший погляд, словосполучення «вид екстремізму» і «форма екстремізму» здаються синонімічними,

навіть тотожними за своїм лексичним значенням. Так, в тематичних наукових дискурсах і публікаціях часто зустрічається їх спонтанне суб'єктивно-вборче, невмотивоване в плані вибору того чи іншого терміна вживання. Разом з тим з наукових позицій такого роду практика не є правильною, оскільки між розглянутими поняттями мають бути сутнісні відмінності. На його думку, вид екстремізму не визначається якимись діями, а обумовлюється рядом факультативних, відмінних властивостей конкретної екстремістської ідеології. Форма екстремізму - це зовнішній (об'єктивний) вираз антидемократичної (антиконституційної) ворожості (нетерпимості), що складається у скоєнні екстремістом якихось діянь, спрямованих на публічне проголошення і (або) практичну реалізацію певної екстремістської ідеології. Незважаючи на те, що екстремістові завжди притаманна психологічна готовність до активних дій, він може протягом тривалого часу (навіть всього життя) не проявляти себе негативним чином в будь-яких громадських справах або вчинках, що підлягають юридичній оцінці. У таких випадках екстремізм не виходить за рамки внутрішніх світоглядних уявлень конкретної особи, оскільки не отримує зовнішнього вираження у вигляді яких-небудь цілеспрямованих діянь. Форми екстремізму можна умовно класифікувати на правомірні, які не тягнуть юридичної відповідальності, і протиправні. Поняття «форма екстремізму» відображає ознаки фактичної діяльності екстреміста, чим і відрізняється за своїм змістом від поняття «вид екстремізму», що позначає лише ідеологічну специфіку психологічної готовності індивіда до практичної реалізації своїх переконань [22, с. 104].

Дослідники Л. Вілкокс і Дж. Джордж виділяють два основних види екстремізму в США: лівий і правий. До лівих екстремістам Л. Вілкокс і Дж. Джордж відносять, зокрема, Компартію США, соціалістичну робітничу партію, Револьюційну комуністичну партію, партію «Чорні Пантери», рух «Студенти за демократичне суспільство» та ін. До правих - різні неонацистські організації (американську нацистську партію, націонал-соціалістичну партію білих Америки, націонал-соціалістичний фронт звільнення та ін.); різні групи, об'єднані назвою «Арійські нації», «Нація Ісламу». Ліві екстремісти декларують прагнення до відновлення соціальної справедливості та оголошують себе найбільш послідовними борцями «за справу трудящих мас». Правий екстремізм дотримується ідеї боротьби між націями і расами, культурами і цивілізаціями [20, с. 2].

Р. М. Афанасьєва пропонує класифікацію екстремізму за характером діяльності і сферами його прояву:

Мета

Вигляд основного матеріалу

особистісно-побутовий, економічний, політичний, національний, релігійний [1].

У залежності від об'єктів і суб'єктів впливу екстремізму Н.А. Романов за об'єктами впливу виділяє зовнішній і внутрішній; за суб'єктами: державний, організаційно-груповий, індивідуальний екстремізм [17].

О. О. Хоровінніков розглядає екстремізм національного характеру, пов'язаний з дестабілізацією національних відносин; екстремізм у сфері культури; мовний екстремізм у сфері культури; екологічний; політичний екстремізм, який включає в себе «лівий» і «правий», за засобом впливу запропоновано поділ на явний і прихований екстремізм, а також прихований екстремізм зовнішнього характеру [24].

І. А. Сазонов виділяє:

- за сферою дії: економічний, соціальний, духовний, зовнішній, внутрішній екстремізм;
- по відношенню до політичного спектру: «лівий», «правий», екстремізм «Центру»;
- глибини соціально-політичних змін: революційний і реформаторський;
- джерелу ініціативи: агресивний, наступальний, відповідний, захисний;
- спрямованості соціально-політичних наслідків: регресивний і прогресивний [19].

А. В. Серіков класифікує екстремізм:

- за методами впливу: з використанням фізичного насильства; пов'язаний зі знищенням матеріальних об'єктів; із застосуванням методів морально-психологічного насильства;
- за характером впливу на міждержавні відносини і залежно від громадянської належності суб'єктів екстремістської діяльності (внутрішній і міжнародний);
- за метою: гуртуючий, демонстраційний, конфронтаційний, провокаційний;
- за коштами, які використовуються при здійсненні акцій екстремізму: традиційний, технологічний [21].

В рамках даної статті зупинимося на таких основних видах екстремізму, як релігійний, політичний та молодіжний.

Про необхідність вивчення релігійного екстремізму свідчить зростання локальних та світових конфліктів, заснованих на релігійній ворожості. Так, наприклад, останнім часом для всього світового співтовариства є актуальною діяльність екстремістського релігійного руху, який намагається створити «Ісламську державу» на території Сирії.

Основним нормативно-правовим актом у сфері релігійної діяльності є Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 року. У ньому закріплено право громадян на задоволення релігійних потреб у віросповіданні, визначено вимоги до релігійних організацій в Україні, а також передбачено, що посадові особи та громадяни, винні в порушенні законодавства про свободу совісті та релігійні організації, підлягають відповідальності, встановленій законодавством [14].

Д. С. Савочкін, аналізуючи проблеми екстремізму і тероризму в Україні, відзначає, що існуючі прогалини у законодавстві становлять загрозу національній безпеці держави. Зокрема, найбільшими загрозами є стрімко розповсюджені ідеї ваххабізму, а також актив-

ність релігійно-екстремістських організацій «Ісламська громада», «Брати-мусульмани» «Ісламська Партія звільнення» та ін. При цьому діяльність представників перерахованих деструктивних течій ґрунтується на принципах, згідно з якими кожна людина, що не приєдналася до них, є їх смертельним ворогом, яку необхідно знищити [18, с. 201-203].

Релігійний екстремізм характеризується прихильністю до крайніх тлумачень віровчень і методів дій щодо поширення своїх поглядів і реалізації своїх цілей. Характерною рисою релігійного екстремізму виступає крайня нетерпимість до інакомислення, проповідь своєї винятковості і переваги над оточуючими, що, безперечно, становить небезпеку для стабільного існування будь-якого суспільства і держави [16, с. 116].

Є. Л. Забарчук визначає релігійний екстремізм як «діяльність у сфері міжрелігійних відносин, що знаходить своє вираження у насильницькій спробі нав'язування суспільству певної системи релігійних поглядів, а також обґрунтування або виправдання такої діяльності» [6, с. 4].

Науковець у даній дефініції виділяє три ознаки:

- сферою реалізації релігійного екстремізму є виключно міжрелігійні відносини;
- застосування або загроза застосування насилля;
- мета – нав'язування суспільству певної системи релігійних поглядів.

В.О. Бурковська пропонує під релігійним екстремізмом розуміти соціальне явище, котре існує в чотирьох наступних взаємопов'язаних формах:

- релігійна свідомість (суспільна та індивідуальна), якій властиві ознаки тоталітаризації і перебільшення цінності певної сукупності релігійних ідей на шкоду всім іншим релігійним і світським ідеям, нігілізму - заперечення всіх інших ідей, у тому числі релігійних, крім однієї, релігійного фанатизму - безумовного вірування в істинність єдиної релігійної ідеї (сукупності ідей) і готовності слідувати їй за будь-яких обставин;
- релігійна ідеологія (релігійна доктрина), яка характеризується довільним проголошенням істинним єдиного пояснення проблем існуючого світу і пропозицією однозначних (істинних) способів розв'язання; безумовним поділом усіх соціальних явищ на «добро» і «зло», доданням виняткового домінуючого положення одному з аспектів буття на шкоду всім іншим; запереченням об'єктивно панівної ієрархії загальносоціальних (загальнолюдських) цінностей, ігноруванням або приниженням регулятивної значимості будь-яких соціальних у тому числі правових норм, які не відповідають оголошеній істинній релігійній доктрині;
- діяльність щодо реалізації релігійної доктрини, проголошеної єдиною істинною;
- організаційні форми здійснення релігійної доктрини, зокрема релігійні екстремістські організації (тоталітарні секти) [2].

В. Кокорев вважає, що релігійний екстремізм – це вчинення суспільно небезпечних протиправних діянь з релігійних мотивів, а також феномен суспільного життя, що виражається в крайній формі реалізації радикальної релігійної ідеології, спрямованої на розпалювання нетерпимого ставлення до представників інших

конфесій, або виявляється в протиборстві в межах однієї конфесії [7, с. 94]

Виходячи з цього визначення, основними ознаками релігійного екстремізму є:

- вчинення суспільно небезпечних протиправних діянь з релігійних мотивів;
- феномен суспільного життя;
- реалізація радикальної релігійної ідеології.

О.В. Петрянін зазначає, що релігійний екстремізм у чистому вигляді в сучасному світі відсутній, оскільки обов'язково містить у собі політичну й економічну мотивацію. Автор підкреслює особливу загрозу релігійного екстремізму для економічної безпеки держави, яка визначається наступними факторами:

а) не обкладаються податками відрахування членами релігійних екстремістських організацій у створені фонди;

б) використання безкоштовної праці членів даних організацій;

в) отримання прибутку внаслідок реалізації майна, що раніше належало учасникам релігійних екстремістських організацій [13, с. 133].

А. А. Нуруллаєв і Ал. А. Нуруллаєв вважають різновидом і політичного, і релігійного екстремізму релігійно-політичний екстремізм [22, с. 104]. Науковці пропонують такі характерні ознаки релігійно-політичного екстремізму, що відрізняють його від інших видів:

- Релігійно-політичний екстремізм – це діяльність, спрямована на насильницьку зміну державного ладу або насильницьке захоплення влади, порушення суверенітету і територіальній цілісності держави.
- Релігійно-політичний екстремізм є таким видом протизаконної політичної діяльності, яка мотивується релігійними постулатами чи гаслами.
- Домінування силових методів боротьби для досягнення своїх цілей – характерна риса релігійно-політичного екстремізму.

Характерними рисами релігійно-політичного екстремізму, на думку О. Куракіної є:

1. Релігійно-політичний екстремізм - це діяльність, яка спрямована на насильницьку зміну державного ладу або насильницьке захоплення влади, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, тобто насилля, спрямоване на одну з головних сфер функціонування суспільства.

2. Релігійно-політичний екстремізм являє собою такий вид протизаконної політичної діяльності, який мотивується релігійними ідеями, постулатами і гаслами.

3. Домінування силових методів боротьби для досягнення своїх цілей - характерна риса релігійно-політичного екстремізму. За цією ознакою релігійно-політичний екстремізм можна відрізнити від інших видів екстремізму.

4. Релігійно-політичний екстремізм відкидає можливість договірних, компромісних шляхів вирішення соціально-політичних проблем.

5. Прихильники релігійно-політичного екстремізму відрізняються крайньою нетерпимістю по відношенню до всіх, хто не поділяє їхніх політичних поглядів, включаючи одновірців [8, с. 131].

На думку Е. П. Сергуна, «релігійного екстремізму неполітичного характеру» не існує, екстремізм за своєю суттю є насамперед політичним феноменом. Тому

поняття «релігійно-політичний екстремізм» є тавтологічним, що також відзначає А. Пфаль-Траугбер: оскільки під екстремізмом завжди розуміється якесь політичне прагнення, в даному випадку достатньо вживання формулювання «релігійний екстремізм» [22, с. 102].

О. О. Хоровінніков розглядає релігійний екстремізм як різновид «політичного, завуальованого відповідними догматами» [24].

Отже, можна зробити висновок, що релігійний екстремізм є особливо небезпечним, в силу того що він зачіпає і втручається у духовну сферу людства, за допомогою неправомірного психічного впливу.

Важливою ознакою політичного екстремізму є те, що він перетворився сьогодні у постійного супутника сучасного суспільства. Сьогоднішні прояви політичного екстремізму доводять, що це явище вийшло на глобальний рівень. Глибоке, науково-теоретичне вивчення політичного екстремізму, знання основних елементів та механізмів функціонування має велике значення для правильної організації боротьби з ним.

Особливо актуальності набув політичний екстремізм у зв'язку з переворотом в нашій країні у 2014 році.

У наукових джерелах існують різні методологічні підходи щодо визначення політичного екстремізму. Найбільш поширеним є підхід, який розглядає політичний екстремізм як сукупність дій політичних партій, організацій, груп громадян, які консолідується з метою змінити існуючий політичний лад, для втілення в життя власної політичної моделі розвитку, розправляючись з опонентами і незгодними за допомогою насильства. Другий – розглядає політичний екстремізм як явище багатофакторного характеру, яке через політичні структури впливає на державу і суспільство, в ім'я виконання своїх політичних вимог, які на законних підставах не можуть бути виконані при існуючому державному ладі. Для політичного екстремізму характерні й інші форми прояву, які не відносяться до насильницьких методів, головною метою яких є захоплення влади, але їм завжди притаманний політичний підтекст.

Для окреслення меж «політичного екстремізму» підходить визначення І. Л. Морозова, який під політичним екстремізмом має на увазі «прагнення певних груп соціуму або окремих громадян затвердити панування і забезпечити реалізацію своєї політичної програми, мета та наслідки здійснення якої несумісні з інтересами більшості; подібні перетворення декларується проводити негайно, силовим шляхом, долаючи можливий опір» [9, с. 17].

А. Дібіров, Г. Сафаралієв розглядають політичний екстремізм у вузькому і широкому сенсах. У вузькому сенсі політичний екстремізм – це негативний феномен, що виявляється у сфері боротьби за владу. У широкому змісті до політичного екстремізму слід відносити будь-які негативні соціальні феномени, які загрожують безпеці особистості, суспільства і держави. Оскільки основною функцією державної влади є забезпечення безпеки і захист прав особистості, суспільства і держави, то і будь-які негативні соціальні феномени, що досягають високого ступеня соціальної небезпеки, неминуче потрапляють в сферу дії політики і, отже, набувають політичного характеру. У вузькому ж сенсі політичний екстремізм - це погляди і діяльність тільки власне політичних сил, котрі проводять у суспільстві боротьбу за владу. Саме таке загальне розуміння

і визначення суті екстремізму є, на думку науковців, теоретично необхідним і методологічно достатнім для вироблення повноцінної системи профілактичних і протидіючих заходів в інтересах забезпечення безпеки суспільства, особи і держави та їх нормального розвитку [4, с. 27].

Отже, якщо говорити про політичний екстремізм на сучасному рівні, то необхідно враховувати його багатоплановість. Являючи собою в цілому негативний процес, політичний екстремізм розглядається як:

- тактика політичної боротьби;
- різновид політичних течій, партій, організацій;
- жорстока лінія в політиці держави, яка націлена на агресію по відношенню до своїх або чужих громадян.

Проаналізувавши наявні в науці підходи, які розкривають сутність молодіжного екстремізму, робимо висновок, що автори співвідносять його з поведінкою, яка відхиляється в процесі самореалізації, що виражається в прихильності до крайніх поглядів і дій. Вчені відзначають, що представники молодіжного екстремізму погано організовані, не мають достатнього досвіду для проведення відповідних акцій. Їх акції неефективні і безрезультативні. Більшість молодих екстремістів групуються навколо вже існуючої екстремістської організації або об'єднання.

Досліджуючи молодіжний екстремізм, Є.В. Реутов зауважує: «Розглядаючи екстремізм і ксенофобію стосовно молодіжного середовища, слід зазначити, що вони, певною мірою, властиві молоді у низці характеристик даної вікової групи. Саме в молодому віці недосконалість навколишнього соціального світу відчувається найбільш гостро. Відповідно, з'являється або бажання відгородитися від цієї дійсності і створити свій власний світ, або його переробити, не звертаючи уваги на готовність цього світу до трансформації. Ксенофобія є ментальною передумовою екстремізму» [15, с. 157].

Можна стверджувати, що коріння проблеми молодіжного екстремізму – в економічній і державній кризі держави.

Серед основних причин молодіжного екстремізму виділяють:

- 1) кризи соціально-політичної та економічної системи;
- 2) пропаганду антицінностей масової культури;
- 3) деформацію системи індивідуальних цінностей;
- 4) майже повний розрив зі старшим поколінням й його цінностями.

З метою протидії молодіжному екстремізму особливу увагу слід приділяти соціалізації неповнолітніх. Головна роль повинна відводитися родині.

Крім вищезазначених, М. І. Халіков, наприклад, виділяє «соціальний екстремізм», не вважаючи дане поняття тавтологічним, оскільки сам екстремізм – це вже соціальне явище. На його думку, в основу поняття закладена не природа, а його сутність. А саме сутність соціального екстремізму визначає мотив протиправних дій – соціальну ворожість, яка породжує і пропаганду неповноцінності за соціальною ознакою, і порушення прав і свобод людини і громадянина за тією ж ознакою [23, с. 105].

В. В. Вітюк і С. А. Ефірів виділяють міжнародний, державний і внутрішній екстремізм [10, с. 187].

О. С. Жукова обґрунтовує наявність інформаційно-го екстремізму [5].

Генеральний секретар ООН на саміті з екстремізму 19 лютого 2015 р. заявив про готовність ООН працювати над створенням плану дій по боротьбі з насильницьким екстремізмом [3].

✎ Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що в науці існує багато класифікацій екстремізму. Виділення різних видів екстремізму на доктринальному рівні дозволяє глибше підійти до їх вивчення. Є необхідною активізація досліджень у цьому напрямку для створення відповідної теоретичної бази з метою розробки ефективних механізмів протистояння цьому явищу.

Література.

1. Афанасьєва Р. М. Соціокультурні умови протидії екстремізму в молодіжному середовищі: соціально-філософський аналіз : дис. канд. філос. наук : 09.00.11 / Афанасьєва Розалія Михайлівна – Москва, 2007. – 200 с.
2. Бурковська В. О. Кримінальний релігійний екстремізм: кримінально-правові та кримінологічні засади протидії : дис. докт. юр. наук : 12.00.08 / Бурковська В. О. – Москва, 2006. – 469 с.
3. Голова ООН окреслив чотири напрямки боротьби з екстремізмом і тероризмом. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=23220#.Vm6TbEqLTAU>
4. Дібіров А. Сучасний політичний екстремізм: поняття, витоки, причини, ідеологія, організація, практика, профілактика і протидія / А. Дібіров, Г. Сафаралієв. – Махачкала: Лотос, 2009. – 640 с.
5. Жукова О. С. Правові заходи протидії інформаційному екстремізму : дис. канд. юр. наук : 05.13.19 / Жукова О. С. – Воронеж, 2006. – 261 с.
6. Забарчук Є. Л. Релігійний екстремізм як одна з загроз безпеці російської державності / Є. Л. Забарчук. // Журнал російського права. – 2008. – №6. – С. 3–10.
7. Кокорев В. Г. Поняття та ознаки релігійного екстремізму / Володимир Геннадійович Кокорев. // Соціально-економічні явища і процеси. – 2014. – №5. – С. 89–97.
8. Куракіна О. І. Релігійно-політичний екстремізм як найбільш небезпечний вид екстремістської діяльності / О. І. Куракіна. // Вісник Нижегородського Університету ім. М. І. Лобачевського. – 2014. – №2. – С. 130–133.
9. Морозов І. Л. Лівий екстремізм як політичний феномен другої половини ХХ - початку ХХІ століть: еволюція стратегії і тактики : дис. докт. політ. наук : 23.00.02 / Морозов І. Л. – Саратов, 2010. – 409 с.
10. Див. Нікітін А. Г. Види і класифікації екстремістської поведінки: загальнотеоретичні та правові проблеми / А. Г. Нікітін. // Актуальні проблеми економіки і права. – 2014. – №1. – С. 186–194.
11. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. - 4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковник, 1999. - 944 с
12. Див. Петрянін О. В. Сучасні філософські, політологічні та соціологічні підходи до визначення екстремізму як негативного суспільного явища / О. В. Петрянін. // Вісник Нижегородської академії. – 2012. – №19. – С. 84–88.

13. Петрянін О. В. Особливості сучасного релігійно-екстремізму: / О. В. Петрянін. // Вісник Нижегородської академії. – 2012. – №18. – С. 130–134.

14. Про свободу совісті та релігійні організації [Електронний ресурс]: Закон України [прийнято Верховною Радою УРСР 23 квітня 1991 року № 987-XII]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987-12>.

15. Реутов Є.В. Причини поширення етнічного екстремізму та ксенофобії серед молоді: Збірник матеріалів соціологічного дослідження / Під ред. проф. Л. Я. Дятченко. – Белгород: БелГУ, 2008. – 326 с.

16. Римський А. В. Культурно-історичні форми релігійного екстремізму: від традиції до модерну / А. В. Римський, С. Н. Борисов. // Вчені записки Орловського державного університету. Серія: гуманітарних і соціальних наук. – 2012. – №5. – С. 114–122.

17. Романов М. О. Політичний екстремізм як загроза безпеці країни : дис. докт. політ-соц. наук : 22.00.05 / Романов Микола Олександрович – Москва, 1997. – 394 с.

18. Савочкін Д. С. Актуальні проблеми розвитку системи протидії екстремізму в Україні // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2 (48). – С. 200–206.

19. Сазонов І. А. Природа та історичні форми політичного екстремізму: На прикладі політичного розвитку Росії в ХХ столітті : дис. канд. політ. наук : 23.00.02 / Сазонов Ігор Анатолійович – Москва, 2004. – 227 с.

20. Див. Сергєєв С. А. Дослідження екстремізму і радикалізму у зарубіжних і вітчизняних соціальних науках [Електронний ресурс] /С. А. Сергєєв.– 2011. – Режим доступу до ресурсу: <http://kpfu.ru/docs/F110664239/Statya.Ekstremizm.radikalizm.sokr.bibliograf.pdf>

21. Серіков А. В. Молодіжний екстремізм у сучасній Росії: динаміка і відображення в громадській думці у студентів: На прикладі Ростовської області : дис. канд. соц. наук : 22.00.04 / Серіков Антон Володимирович – Ростов-на-Дону, 2005. – 159 с.

22. Сергун Е. П. Співвідношення понять «вид екстремізму» і «форма екстремізму» / Е. П. Сергун. // Правова культура. – 2013. – №1 (14). – С. 99–105.

23. Халіков М. І. Соціальний екстремізм / М. І. Халіков. // Вісник Удмурдського університету. – 2010. – №3. – С. 104–107.

24. Хоровінніков О. О. Екстремізм як соціальне явище: філософський аналіз : дис. канд. філос. наук : 09.00.11 / Хоровінніков Олександр Олександрович – Саратов, 2007. – 201с.

Марія Цедік

старший викладач Академії муніципального управління МОН України

ВИБІР МЕТОДІВ ДЛЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ФОРСАЙТУ

У статті наведені результати аналізу та систематизації методів форсайту, зокрема визначені їх групи за поширеними критеріями. Особлива увага спрямовується на виділення та характеристику методів, що є доцільними для застосування у регіональних форсайтних дослідженнях. Серед них, окрім методу Делфі, рекомендовані методи екстраполяції трендів, експертних панелей, дерева релевантності, морфологічного аналізу, дорожніх карт, мозкового штурму, партисипативний метод, а також низка інших методів, що, як правило, використовуються для вужчого кола сфер дослідження.

Ключові слова: аналіз, вибір, методи, регіони, форсайт.

Mariia Tsedik**SELECTION OF METHODS FOR REGIONAL FORESIGHT**

Abstract. The article presents the results of analysis and systematization of Foresight methods, as well as specifies their groups based on general criteria. It is indicated that due to the combination of a wide range of methods and approaches, Foresight is fairly considered to be universal technology and that's why today we observe a rapid growth of its popularity. This has led to the practice of sometimes arbitrary use of this term in any situation and similar cases.

Therefore, there was a need to clarify the methodological essence of the "Regional Foresight" concept, which is fully consistent to true Foresight.

Foresight is a universal approach to all areas of the society functioning. It complements and provides the information for the improvement of the effectiveness in the defining of the future.

In Ukraine nowadays, the research and application of Foresight is paid enough attention to. This paper presents the examples and analysis of some of these studies.

Particular attention is paid to the determination and description of the methods appropriate for use in regional Foresight researches. Basing on the analysis of common criteria grouping (division) of Foresight methods, we identified some groups of common methods: – a group of methods based on expert assessments for developing long-term strategies, in other words, they can be called qualitative methods; - a group of quantitative methods using statistics and other data; - a group of methods that define the key points of actions for determining planning strategies; - a group of methods that are aimed to discuss a situation; – group of methods used for creating and predicting future scenarios; - group of methods used for determining the directions of activities.

Having analysed the issue we concluded that in regional Foresight studies, considering the existing internal factors, it is more reasonable and effective to use the following methods: Trend Extrapolation, Expert Panels, Relevance Trees, Morphological Analysis, Roadmapping, Brainstorming, participatory method. A brief analysis of each of them, their characteristics, frequency of use, etc. are also given in the article below. There are, of course, a number of other Foresight methods, but as a rule they are used for narrower range of research areas recommended for carrying out of Foresight studies.

The article also gives the analysis of Global Foresight Outlook report which is one of the most extensive researches in the sphere of regional Foresight conducted with the assistance of the European Commission. This study collected and thoroughly analyzed over 1600 Foresight cases around the world.

In the article we present the percentage frequency of the application of the methods in territorial Foresight on regional (subnational) and transborder levels, and make some conclusions on the popularity of certain methods in conducting these types of Foresight.

On the basis of the results, it was concluded the following: bibliography analysis is one of the most frequently used methods at any level of territorial Foresight; expert panels is the main method in the group of methods using experts' experience; SWOT-analysis is quite popular method in the world at the regional level (like in our country), while Delphi method, frequently used in Ukraine at the regional level, does not obtain such broad support in the world; the method of Megatrend analysis, among others, is often used in transborder Foresight, due to the nature of a cross-border region that exists on the border of several states.

Finally, having analyzed the existing research materials, consolidated and added some characteristics to the basic methods and stages of strategic planning, the author tried to extrapolate some of these results on regional Foresight. On this basis, the table that displays and groups the methods (the most expedient for use in regional Foresight studies) by the stages of Foresight studies was formed.

Keywords: analysis, selection, methods, regions, Foresight.

Мария Цедик**ВИБОР МЕТОДОВ ДЛЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ФОРСАЙТА**

В данной статье приведены результаты анализа и систематизации методов форсайта, в частности определены их группы по распространенным критериям. Особое внимание направляется на выделение и характеристику методов, которые являются целесообразными для применения в региональных форсайтных исследованиях. Среди них, кроме метода Делфи, рассмотрены рекомендуемые методы экстраполяции трендов, экспертных панелей, дерева релевантности, морфологического анализа, дорожных карт, мозгового штурма, партисипативный метод, а также ряд других методов, которые, как правило, используются для более узкого круга сфер исследования.

Ключевые слова: анализ, выбор, методы, регионы, форсайт.

© Цедік М. Г., 2015.

Постановка проблеми

Завдяки поєднанню широкого спектру методів та підходів, форсайт є досить універсальною технологією і тому сьогодні набуває швидкого росту популярності. В свою чергу, це призвело до практики часом безпідставного вживання даного терміну в будь-яких ситуаціях при проведенні подібних досліджень. Тому, зокрема, з'явилася потреба у роз'ясненні методологічної сутності поняття «регіональний форсайт», який повністю відповідає ознакам форсайту, і приводить до тих результатів, що вважаються притаманними саме такому дослідженню, насамперед: створення мереж; розробка сценаріїв не тільки майбутнього, але й вірне бачення правильних кроків сьогодні; створення в учасників спільного бачення розвитку свого регіону протягом всього процесу дослідження (в процесі збору інформації, її обробки, реалізації). Саме цьому присвячена дана стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження методології розроблення та застосування регіонального форсайту знаходимо у численних роботах, зокрема [1-11]. В той же час такі дослідження набирають темпу та потребують подальшого розвитку в Україні.

Метою даної статті є ознайомлення наукової громадськості з широким вибором методів регіонального форсайту та особливостями їх застосування.

На думку фахівців, не можна стверджувати, що форсайт є універсальним підходом для усіх сфер функціонування суспільства. Він фактично не підмінює чинні механізми прийняття рішень та розробки планів, а, навпаки, доповнює і забезпечує їх інформацією з метою підвищення їх ефективності у завданнях визначення майбутнього.

В той же час зараз в Україні дослідженню та застосуванню форсайту приділяється доволі велика увага. Достатньо послатися на таку фундаментальну працю, як «Форсайт економіки України середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020–2030 роки): часові горизонти» [1]. Ця робота свідчить про застосування форсайт-досліджень на вищому рівні економічного прогнозування й надає поштовху для активізації наукового пошуку дослідників у цьому напрямку.

Форсайт-дослідження можуть відрізнитися: за цілями, часовим горизонтом, тематичною спрямованістю (фокусом), фінансовими та людськими ресурсами, організаційними та методологічними зусиллями, що спрямовані на результати і кінцеві продукти [2]. Відповідно до цього і підбирається необхідна комбінація методів, яка буде оптимальною і найбільш ефективно допоможе в досягненні цієї мети.

Методів форсайту існує багато. Однак існує низка методів (до 15), які застосовуються найбільш інтенсивно. Серед них – SWOT аналіз, метод Делфі, методи експертних панелей, сканування, брейнстормінг (мозковий штурм), дорожні карти, дерево релевантності, аналіз взаємного впливу (бенчмар-

кінг), побудова сценаріїв та ін. Кожен метод має певні сфери застосування та умови найбільш ефективного використання.

На основі аналізу поширених критеріїв групування (поділу) методів форсайту, можна виділити низку з них (див рис. 1).

Першою розглянемо групу методів, що базуються на експертних оцінках для розробки довгострокових стратегій. Іншими словами їх можна назвати якісними або квалітативними методами. Це методи, що ґрунтуються на професійному чи іншому досвіді, творчому підході до дослідження експертів. Серед якісних методів розрізняють: методи колективних експертних оцінок (метод Делфі, брейнстормінг (метод мозкового штурму), матричний метод, метод «комісій») та індивідуальних експертних оцінок (сценарії, інтерв'ю, аналітичні доповідні записки та деякі інші методи). Фахівці також виділяють серед них методи із зворотнім зв'язком та без нього [3].

Метод експертної оцінки дозволяє, на відміну від використання формалізованих математичних моделей, обґрунтовувати рішення, здійснювати прогнозування як на основі власних рішень, припущень і оцінок, так і на основі узагальнення оцінок експертів. Для регіонального форсайту даний метод може бути використаний у сферах: розробки прогнозу розвитку регіону на середньо- та довгостроковий період; розробки прогнозу розвитку регіону у разі зміни чи розробки нової спеціалізації регіону (наприклад, прогноз розвитку регіону як туристично привабливого) та оцінки перспективності таких змін; оцінки конкурентоспроможності регіонів України та порівняльної оцінки з іншими регіонами у разі будь-якого типу регіонального об'єднання (наприклад, єврорегіонального), а також визначення вигідності такого об'єднання для регіонів України; оцінки існуючого стану та подальшої перспективності функціонування і напрямів майбутнього розвитку регіонів та їх об'єднань.

Наступною групою є кількісні методи, що використовують статистичні та інші дані, серед яких найбільш популярними є методи екстра-інтраполяції

Мета

Вигляд основного матеріалу

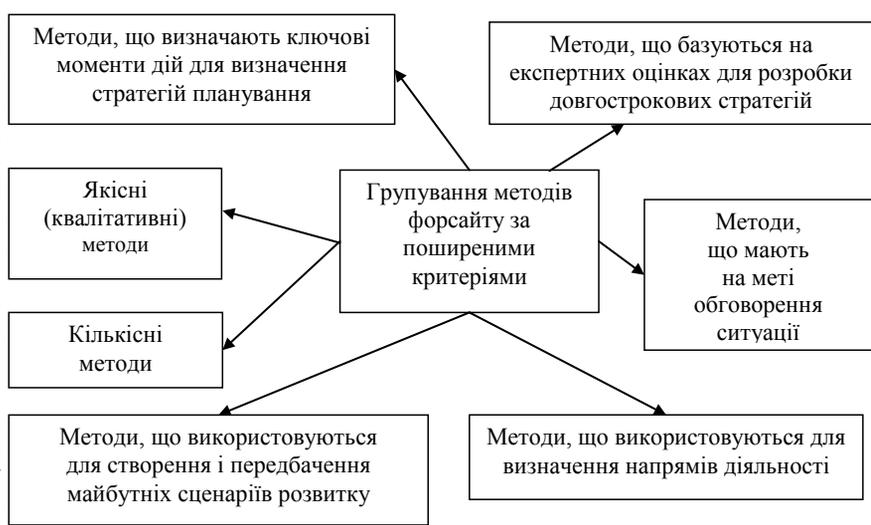


Рис. 1. Групування методів форсайту за поширеними критеріями

трендів, аналізу взаємного впливу чинників, що базуються на математичних розрахунках. Ще одну групу утворюють методи, що визначають ключові моменти дій для визначення стратегій планування (експертні панелі, мозковий штурм, семінари з аналізу сценаріїв, SWOT-аналіз, тощо). Інша група поєднує методи, що використовуються в дослідженнях довгострокових перспектив, в тому числі методи екстраполяції трендів, моделювання, аналізу мегатрендів та ін. Наступну групу складають методи, що мають на меті обговорення ситуації (створення робочих груп і комісій, організація семінарів, конференцій, громадських форумів). Ще дві групи, відповідно, об'єднують методи, що використовуються для створення і передбачення майбутніх сценаріїв розвитку (сценарії, твори, моделювання та симуляції) та методи, що використовуються для визначення напрямів діяльності (технологія визначення дорожніх карт, мультикритеріальний аналіз, методи визначення пріоритетів та інші) [4].

В регіональному форсайті, враховуючи існуючі внутрішні фактори, доцільно використовувати такі методи, які відображені і згруповані на рис. 2.

Серед відповідних методів маємо такі.

Метод екстраполяції трендів (Trend Extrapolation), за якого висновки про значення певних показників у майбутніх періодах робляться на основі вивчення статистичних досліджень, аналізу їх динаміки у попередніх періодах, визначення тенденцій та їх перенесення на майбутнє. Тобто закономірності в минулому переносяться на майбутнє. Англійське слово trend означає напрям, тенденцію. Це означає, що даний метод можна використовувати за відносно стабільного розвитку об'єкта в цілому (чи окремих показників) або за наявності в роботі об'єкта чітко виражених тенденцій. Це складний метод, що базується на розрахунках за математичними формулами та на чітких статистичних даних. На їх основі визначаються можливі зміни в стані об'єктів (процесів, явищ), що досліджуються.

Метод експертних панелей (Expert Panels) вважається базовим і використовується у багатьох форсайт проектах. Групам експертів (до 20 осіб) пропонується протягом декількох місяців обміркувати можливі варіанти майбутнього по заданій тематиці, використовуючи новітні аналітичні й інформаційні матеріали та розробки. Цей метод забезпечує відкритість процесу форсайту для сотень людей. Його основними перевагами є постійна присутність експертів та взаємодія між представниками різних наукових дисциплін і сфер діяльності [5]. Результатом застосування такого методу може бути загальний огляд основних питань для орієнтації у конкретних темах. Основним завданням робочої групи, як правило, є синтез різних видів матеріалів (свідчення, звіти про дослідження, результати методів прогнозування тощо).

Метод дерева релевантності (Relevance Trees) є одним з най-

відоміших методів нормативного прогнозу, що спрямований на виявлення обставин, можливостей, дій і знань, необхідних для досягнення майбутніх цілей. Дерево релевантності розділяє масштабну тему на більш дрібні підтеми за деревоподібною схемою. Результатом є наочна ієрархічна структура. Тут розкладаються різні аспекти системи, проблеми або рішення проблеми. Даний метод може використовуватись для вивчення цілей та завдань. Він забезпечує ясність розуміння послідовності кроків, що будуть робитися, розкриває зв'язки між елементами і в поточний період, і в перспективі, може виявити і показати нові комбінації в незвичній та непередбачуваній формі. Як правило, аналіз здійснюється за таким сценарієм (спрощений варіант): визначення предмету, що вивчається, та постановка цілей; побудова «дерева» за ієрархічним порядком (цілі, підцілі та завдання) для забезпечення всіх можливих виявлених варіантів та способів досягнення цілей; оцінка релевантності питання, що розглядається, до процесу пошуку рішень.

Наряду з цим методом, як правило, розглядається і метод морфологічного аналізу (Morphological Analysis). Він передбачає виклад і відображення всіх можливих рішень проблеми, з тим, щоб визначити різні майбутні можливості. Метод розглядає всі можливі шляхи для вирішення багатовимірних, некванторних (кількісних, не вимірюваних математично), складних, іноді небезпечних та ризикованих питань. Сфера застосування методу не вузька. Він може застосовуватись в різноманітних сферах, включаючи політичний аналіз, а також для розробки нових продуктів і в побудові сценаріїв, що іноді розглядається як окремий метод. Метод вважається некванторним для пошуку рішення комплексів питань, що не можуть бути вирішені чистими формальними математичними методами, звичайним моделюванням чи симулюванням, оскільки при цьому швидко визначаються хиткі (невизначені) дефініції параметрів та неповні обсяги умов. Метод скоріше забезпечує численними альтернативними перспективами, ніж надає єдине рішення. Він функціонує завдяки груповій співпраці та ітерації (циклічності, повтору), а не звичайним розрахункам результатів вимірів; концентрується на можливостях, а не ймовірностях. Дослідники визначають і недоліки даного методу. Він інколи призводить до надмірної структурованості, складності, часової витратності та фасилітованості (організація групової

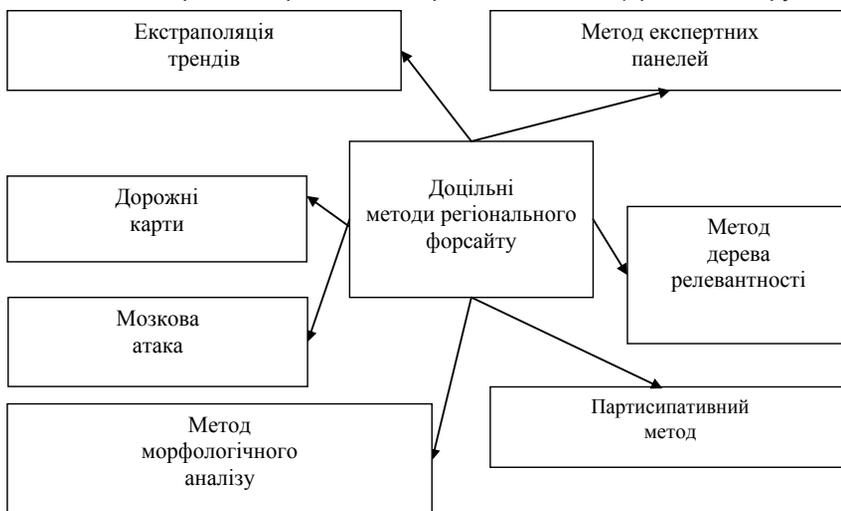


Рис. 2. Доцільні методи регіонального форсайту.

роботи з помічниками для проведення конструктивних зустрічей та переговорів).

Дорожні карти (Roadmapping) — це один з методів програмування розвитку і створення візуального уявлення, сценарію розвитку об'єкта, де фіксуються можливі сюжети і рішення. Вони допомагають сформулювати уявлення сценарію розвитку об'єкта, здійснення подальших кроків, врахування альтернатив, формують розуміння рівня перспективності обраного сценарію, допомагають обирати оптимальні шляхи і оцінювати їх ефективність. Метод є важливим інструментом для спільного планування та координування діяльності різного масштабу. Дорожня карта — це документ, згенерований процесом. Він визначає критичні системні вимоги, цілі діяльності, альтернативи, наріжні камені процесу їх досягнення. Фактично він визначає послідовні кроки для досягнення цілей діяльності. Дослідники відзначають оптимальну гнучкість такого методу, що дозволяє здійснювати його корекцію в ході реалізації дослідження. Метод передбачає: побудову моделі у вигляді карти-маршруту, що послідовно приводить до задалегідь визначених цілей (через досягнення проміжних поточних цілей); моделювання розвитку від майбутнього до сьогодення (нормативний метод); акцент на узгодження тимчасових координат дій та подій [6].

Мозкова атака (Brainstorming) являє собою «вільний, неструктурований процес генерації будь-яких ідей з обраної теми, які спонтанно висловлюються учасниками» [6].

Це один з найбільш творчих методів, його називають банком ідей. Оптимальну кількість учасників групи фахівці називають різну. Їх кількість коливається від 5 до 18. В якості експертів виступають не лише фахівці з даної проблеми, а й спеціалісти з інших сфер. Дискусія проводиться за вибудованим сценарієм в кілька етапів. Так, зокрема, С. Москаленко в роботі [7] пропонує свій сценарій реалізації мозкового штурму, а саме: перший етап — це формулювання проблеми та її первинний аналіз; другий (тренувальний) — це формування навичок швидкого пошуку відповідей на проблемні запитання; третій — це «мозковий штурм» визначеної проблеми; четвертий — це оцінка і відбір оптимальних ідей експертами.

В роботі науковця О. Бекетової [8] стверджується, що для успішного застосування цього методу необхідно створити низку умов, а саме: рівноправна для всіх участь в обговореннях від 5 до 15 осіб; тривалість мітингу учасників від 15 до 30 хвилин; заборона критики в будь-якому вигляді; привалювання кількості над якістю. Тематика проблеми повідомляється учасникам безпосередньо перед відкриттям засідання.

Ще один метод — партисипативний (метод співучасті) — виділений в роботі англійського дослідника М. Джексона [9]. Автор включає сюди календарі, діаграми, щоденники, етнографічні дані, етнокласифікацію, фокус групи, інтерв'ю, техніку мапування, аналіз хронік, партисипативний аналіз, обмін фото та відео, анкети, техніки оцінок та ранжування, аналіз тенденцій часу, театр, тощо. Зокрема, автор даного дослідження вказує на цей метод, зазначаючи, що він має бути невід'ємною частиною будь-якого форсайт проекту. Метод, за його словами, використовується для оцінки рівня впливу (популярності) певного проекту та є одним з гнучких методів для візуальної репрезентації

і залучення стейкхолдерів, якому характерне врахування етичних принципів. Він дозволяє оцінити рівні впливу учасників, дозволяє стейкхолдерам впливати на процес, що, в свою чергу, мінімізує неприйняття результату, непередбачувані проблеми та наслідки. Даний метод наразі є досить розповсюдженим завдяки електронним соціальним мережам та використанням Web 2.0 технологій.

На нашу думку, він є, перш за все, не окремим методом, а ідейною основою в регіональному форсайті та відповідає прямим його цілям, і має використовуватись в цій сфері як основа та об'єднувальний фактор усіх форсайтних досліджень.

Існує ще низка інших методів, але вони, як правило, використовуються для вузького кола сфер дослідження.

У 2009 році вийшов звіт унікального дослідження, що проводилось за сприяння Європейської комісії та під керівництвом таких світових гуру форсайту, як Р. Поппер, М. Кінена, та ін. під назвою Global Foresight Outlook 2007. В дослідженні було зібрано понад 1600 форсайт-кейсів зі всього світу (з них в Україні — 3, а, для порівняння, в Британії — 270), що проводились протягом 2004–2008 років, і з частиною з них (846) проведено глибокий детальний аналіз.

Відповідно до звіту, близько 70 % проектів територіального форсайту у світі спрямовані на загальнонаціональний форсайт; близько 15 % — на регіональний (об'єднаний тут під назвою субнаціональний) і близько 15 % — на міжнаціональний (супранациональний) [10].

Серед методів, найбільш застосовуваних в світі при проведенні таких видів територіального форсайту як регіональний та транскордонний, є такі:

- на регіональному (в світі його прийнято називати субнаціональним) рівні найбільш використовуваними є: бібліографічний аналіз (44 %), метод експертних панелей та сценаріїв (по 35 %), семінари з розробки майбутнього (futures workshops) (31 %), мозкова атака (26 %), SWOT-аналіз (25 %). В даному комплексі методів спостерігається тенденція, що є методи, які використовуються лише на регіональному рівні. Це дерева релевантності (100 % - на регіональному рівні і 0% — на національному), суспільні панелі (біля 80 %), використання структурного аналізу також на регіональному рівні біля 50 %. Серед найменш використовуваних методів на регіональному рівні є метод моделювання та симуляції (1 %), аналіз взаємного впливу факторів (1 %), дорожні карти (1 %), метод структурного аналізу (4 %) [10].
- на транскордонному рівні найбільш використовуваними є сценарний метод (56 %), бібліографічний аналіз (47 %), метод експертних панелей (37 %), екстраполяція трендів (32 %), аналіз мегатрендів (29 %). Серед найменш використовуваних у транскордонному форсайті є ігровий метод, мультикритеріальний аналіз, мапування стейкхолдерів, дерева релевантності (по 0 %) та аналіз взаємного впливу факторів, структурний аналіз, суспільні панелі, морфологічний аналіз (по 1 %) [10].

На підставі аналізу результатів даного дослідження можна зробити висновки, що: бібліографічний аналіз є одним з найбільш використовуваних методів форсайту

у світі на будь-якому рівні територіального форсайту – від трансєвропейського до субнаціонального; з групи методів, що використовують експертний досвід, основним є метод експертних панелей.

З проаналізованого, зокрема, видно: SWOT аналіз, а також метод експертних панелей (серед списку форсайт методів, що використовують експертний досвід), є досить популярними методами у світі на регіональному рівні. Тоді як досить часто використовуваний в Україні на регіональному рівні метод Делфі не отримує такої широкої підтримки в світовому форсайті. Він використовувався лише у 13% з проаналізованих випадків. А в транскордонному форсайті, як бачимо, серед інших, застосовується метод аналізу мегатрендів, що

зумовлено самим характером транскордонного регіону, який існує на межі кількох держав [10].

З огляду на наведені матеріали, консолідуємо їх, проаналізувавши та доповнивши характеристики основних методів і етапів стратегічного планування, що наведені в роботі [11], та екстраполюючи їх на проведення регіонального форсайту, можна сформулювати таблицю 1, що відображає та групує методи, найбільш доцільні, на нашу думку, для використання при проведенні регіональних форсайтних досліджень. Слід наголосити, що таблиця є лише прикладом, і може наповнюватись та змінюватись, адже при відборі методів не тільки для регіонального, але й для будь-якого іншого форсайт-дослідження ключовою ідеєю та правилом є індивідуальність їх підбору.

Таблиця 1.

Методи для використання у регіональних форсайтних дослідженнях

Характеристика етапу	Оптимальний набір методів, що можливо використовувати на даному етапі
1. Передфорсайт: - підбір та аналіз особистого потенціалу керівництва та команди форсайт-дослідження; - аналіз внутрішнього середовища регіону (організаційно-правові, економічні, соціальні та інші характеристики); - аналіз зовнішнього середовища регіону	SWOT-аналіз Горизонтне сканування середовища Анкетне опитування Бізнес – діагностика Маркетингові дослідження
2. Визначення цілей, генерація стратегічних альтернатив регіону та їх оцінка	Брейнстормінг (мозковий штурм) Проблемно-рольові ігри Колективна робота Методи портфельного аналізу
3. Ранжування стратегічних проблем розробка стратегій розвитку регіону	Експертні методи Бізнес-планування Мережеві моделі та стохастичні графи
4. Механізми реалізації стратегічних рішень	Зміна організаційної структури Навчання персоналу Зміна системи управління

Висновки. У даній статті наведені результати аналізу та систематизації методів форсайту, зокрема визначені їх групи за поширеними критеріями. Особлива увага спрямована на виділення та характеристику методів, що є доцільними для застосування у регіональних форсайтних дослідженнях. Серед них, окрім методу Делфі, рекомендовані методи екстраполяції трендів, експертних панелей, дерева релевантності, морфологічного аналізу, дорожніх карт, мозкового штурму, партисипативний метод, а також низка інших методів, що, як правило, використовуються для вужчого кола сфер дослідження.

Література.

1. Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020–2030 роки): часові горизонти / наук. керівник проекту акад. НАН України М. З. Згуровський // Міжнародна рада з науки (ICSU); Комітет із системного аналізу при Президії НАН України; Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут»; Інститут прикладного системного аналізу НАН України і МОН України; Світовий центр даних з геоінформатики та сталого розвитку. - Київ : НТУУ «КПІ», 2015. – 136 с.

2. Weith, Thomas. A Guide to 'Regional Foresight' for Local Actors [Electronic resource] / Thomas Weith,

Annekathrin Jacobs, Nadin Gaasch - Mode of access: http://www.hinterland-info.net/PDF/results/wp_results_final/pdf/WP04/HL_WP4decline_information_package_UniPo.pdf?PHPSESSID=65a553bd4236cb8f82c73ea0f3729fd9 – Title from the screen.

3. Кузьбожев Э. Н. Экономическое прогнозирование (методы и модели) : Учеб. Пособие / Э. Н. Кузьбожев. – Курск. гос. техн. ун-т Курска, 1997. – 84 с.

4. Форсайт в Україні. Методи Форсайту // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uintai.kiev.ua/foresight/ua/foresight.php?id=2&id84983>.

5. Федулова Л.І. Форсайт: Сучасна методологія технологічного прогнозування / Л. Федулова // Економіка і прогнозування : Науково-аналітичний журнал . – 11/2008. – № 4. – С. 124–138.

6. Классификация методов прогнозирования в общем механизме стратегического планирования // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://skachate.ru/ekonomika/29107/index.html?page=3>

7. Москаленко С. Інтерактивні методи навчання державних службовців у процесі викладання дисциплін соціально-економічного спрямування / Світлана Москаленко // Науково-інформаційний вісник з державного управління. – К.: НАДУ, 2012. – № 2. – С. 32–36.

8. Бекетова О.Н. Бизнес-планирование : Конспект лекций / О. Н. Бекетова. – Эксмо; Москва; 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.e-reading-lib.org/bookreader.php/99003/Beketova_-_Biznes-planirovanie__konspekt_lekciii.html.

9. Michael Jackson. Practical Foresight Guide – Preface [Electronic resource] / Michael Jackson, Founder, Shaping Tomorrow's Practical Foresight Guide - Preface // 3 August 2013. – Mode of access: <http://www.shapingtomorrow.com/media-centre/pf-complete.pdf> – Title from the screen.

10. Popper, R., Keenan, M., Miles, I., Butter, M., Sainz, G., Global Foresight Outlook 2007: Mapping Foresight in Europe and the rest of the World [Electronic resource] / Rafael Popper, Michael Keenan. //Manchester: The University of Manchester/TNO.2007. – Mode of access: http://www.inovasyon.org/pdf/efmn.global.foresight.outlook_Popper.et.al.2007.pdf.

11. Совершенствование методов стратегического планирования развития промышленного предприятия // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pandia.ru/462775/>.

Андрій Штефанюк

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
НАДУ при Президентіві України

БАЗОВІ НАУКОВІ КОНЦЕПЦІЇ ТА РОЗРОБКИ ЩОДО ПОБУДОВИ МОДЕЛІ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу досліджень з проблем формування позитивного іміджу Верховної Ради України. Здійснено теоретико-методологічний аналіз робіт, які розглядають формування позитивного іміджу органів влади в сучасних умовах розвитку. Проаналізовано запропоновані в наукових роботах методики адаптації міжнародного і європейського досвіду державного управління для України. Визначено характерологічні ознаки іміджу органів державної влади.

Ключові слова: імідж органів влади, стратегія створення позитивного іміджу, принципи створення іміджевої моделі.

Andriy Shtefanyuk

BASIC SCIENTIFIC CONCEPTS AND DEVELOPMENTS FOR ESTABLISHING A MODEL OF POSITIVE PUBLIC IMAGE OF UKRAINIAN PARLIAMENT

Striving of the Ukrainian society for justice and democracy gradually influence relations between authorities and civil society, democratic transformations taking place in Ukraine during the last years. At the same time among citizen exists a low level of confidence in both the authorities in general, as well as in deputies of Verkhovna Rada of Ukraine, who form the policy of the country.

Creation of a positive image is one of the aspects of increasing the confidence. Civil and political transformations that take place in the country imply setting a new level of partnership and collaboration. Changes that are going on in the structure of governmental authorities, appearance of new state institutions resulted in transformation of the notion of image.

The established scientific concept of image and its place among other scientific categories are just beginning to be formed.

The article is systematizing researches of Ukrainian scientists that study the phenomenon of image and its influence on activities of the authorities.

The mentioned group of scientists is working on theoretical, methodological and practical aspects of forming public image, creating models and mechanisms to manage it.

The working experience of scientists that examine public image in context of relations between public authorities and the public was systematized. The papers of the authors that suggest implementation of foreign experience, first of all European one, into the practice of public administration in Ukraine were picked out.

Summing up modern scientific developments and processes that take place in Ukrainian society the author of the article concludes that besides the fact that there is large number of scientists that are engaged in studying the formation of the positive public image of public authorities, there exists no comprehensive and systematic approach towards creation of effective models of positive public image up to date.

Up-to-date condition of Ukrainian society, striving for achieving European standards promote studying of the global experience of forming the positive image of state authorities and elaboration of own models. Public image is becoming such a resource in politics, business and public administration on which considerably depends their efficiency.

Keywords: public image of authorities, strategy for creating a positive image, principles of creating a public image model.

Андрей Штефанюк

БАЗОВЫЕ НАУЧНЫЕ КОНЦЕПЦИИ И РАЗРАБОТКИ ПОСТРОЕНИЯ МОДЕЛИ ПОЗИТИВНОГО ИМИДЖА ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ.

Статья посвящена анализу исследований проблем формирования позитивного имиджа Верховной Рады Украины. Осуществлен теоретико-методологический анализ работ, которые рассматривают формирование позитивного имиджа органов власти в современных условиях развития. Проанализированы предложенные в научных работах методики адаптации международного и европейского опыта государственного управления для Украины. Определены характерные признаки имиджа органов власти.

Ключевые слова: имидж органов власти, стратегия создания позитивного имиджа, принципы создания имиджевой модели.

Постановка проблеми. Прагнення українського народу до справедливості і демократії поступово впливають на зміну взаємовідносин влади та громадянського суспільства, на демократичні перетворення, що відбуваються в Україні останні роки, разом з тим тривалий час спостерігається низький рівень довіри громадян як до влади в цілому, так і до

народних депутатів та Верховної Ради України, які формують політику держави.

«Поняття «імідж держави, державної влади» є корпоративним уявленням громадян, яка формуєть-

ся в громадській думці творами мистецтва, засобами інформації та PR-технологій та інтегрується як з окремих образів державних осіб, так із оцінок діяльності гілок і органів влади, стану загальнодержавної політики та рівня її соціальної спрямованості» [1, с. 26].

Створення позитивного іміджу – один з напрямків підвищення довіри. Суспільно-політичні трансформації, що відбуваються в країні, потребують встановлення нового рівня партнерства та співпраці. який можливий лише при встановленні високого рівня довіри та взаємодії, одним з факторів якої є підтримання позитивного іміджу органу влади.

Зазначені тенденції дають змогу ставити питання про необхідність наукового обґрунтування основних підходів до створення моделі позитивного іміджу Верховної Ради України.

Імідж влади тією чи іншою мірою був предметом вивчення ще в далекі історичні часи, так, наприклад, Н. Макіавеллі в своєму трактаті «Державець» стверджує: «Державцю немає необхідності мати всі чесноти, але є прямиї обов'язок виглядати так, наче він має їх. Іншими словами, виглядати в очах людей співчутливим, вірним слову, милостивим, щирим, благочестивим – і бути таким насправді, але внутрішньо він повинен бути готовим проявити і протилежні якості, якщо це стане необхідним» [2, с. 95].

Зміни у структурі державної влади, поява державних інституцій призвели до трансформації уявлення про імідж, в якій, крім особистого іміджу володаря держави, поступово починає викристалізовуватись імідж інститутів державної влади.

Загальні визначення іміджу організації зводяться до того, що це уявлення громадськості, яке цілеспрямовано формується у масовій свідомості за допомогою системи зв'язків з громадськістю та її інструментів (пабліситі, реклами, пропаганди тощо) [3].

Вимоги суспільства до державних органів на сучасному етапі активізували питання, пов'язані з іміджем. Уявлення про імідж тісно закріпились у суспільній свідомості як про «певну цінність, від наявності та якості якої залежить життєвий успіх як успішність будь-якої діяльності, індивідуальної або колективної» [4, с. 12].

Теорія іміджу склалася під впливом кількох галузей знань – психології, соціальної філософії, політології, культурології, державного управління тощо, та вважається відносно новою галуззю наукових досліджень.

Однак, не зважаючи на потужне соціальне замовлення, в цьому напрямку бракує фундаментальних досліджень, які б вивчали закони формування, зберігання, передачі й функціонування іміджів. Більшість робіт присвячені теоретичному опрацюванню окремих напрямків. Найчастіше такі роботи вивчають практику побудови політичного іміджу, причому, власне теоретичні проблеми природи іміджу майже не розглядаються.

«Позначений контекст передбачає дослідження іміджу як соціально-психологічного явища, що відображає вплив на нього не тільки свідомого, але й несвідомого компонентів психіки різних соціальних груп, мотивації їх поведінки, а також формування образів державних чиновників, які запитувані сьогодні народними масами» [5].

Усталені наукові уявлення про імідж та його місце серед інших наукових категорій лише починають

формуватись. На думку російського вченого Б. Л. Борисова, «в сучасній... мові англійське слово *image* наділяють такою місткістю і багатозначністю, що його по праву можна віднести до категорії мультикультурних символів. Образ, мотив, роль, ампула, маска, установка, фасад, репутація, лицедійство, прогнозоване чекання – такий неповний перелік значень цього поняття» [6, с. 383].

Українські вчені теж підключились до досліджень іміджу та його впливу на діяльність органів влади.

Питання створення позитивного іміджу органів влади цікавлять багатьох науковців галузі науки державне управління, серед яких С. Колосок, М. Логунова, С. Серьогін, Ю. Падафет та інші.

Питання державного управління в Україні сьогодні є вкрай важливими та актуальними. Рада національної безпеки і оборони України в своєму рішенні від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» неєфективну систему державного управління визнала загрозою національній безпеці. «3. Актуальні загрози національній безпеці України ... слабкість, дисфункціональність, застаріла модель публічних інститутів, депрофесіоналізація та деградація державної служби» [7].

У дисертації Ю. Падафет «Механізм формування іміджу державної установи» обґрунтовано основні теоретичні та науково-методичні засади щодо розробки механізму формування іміджу державної установи та управління ним. Проаналізовано провідні фактори впливу на створення образу місцевих органів влади; запропоновано методику соціологічного дослідження іміджу державної установи та її працівників за допомогою методів факторного та кластерного аналізу. Виділені основні елементи становлення іміджу державної установи в суспільній свідомості, визначено їх послідовність. Удосконалено механізм формування іміджу органу державної влади на підставі виділення методів управління для груп корпоративної аудиторії. Визначено основні доміанти довіри до органів влади; запропоновано комплекс заходів, спрямований на підвищення рівня ефективності функціонування державних установ [8].

В роботі «Формування іміджу місцевих державних адміністрацій в Україні» І. І. Колосовська узагальнює теоретико-методологічні та прикладні засади формування іміджу, моделі й механізми управління ним у місцевих державних адміністраціях. Створено теоретичну модель іміджу владної інституції. Автором запропоновано методику оцінювання іміджу місцевих державних адміністрацій; проаналізовано діяльність інформаційних служб органів влади у контексті формування іміджу; обґрунтовано вплив організаційної культури на формування іміджу владних інституцій. В цих роботах досліджено питання формування іміджу органів влади на місцевому рівні [9].

Багато дослідників розглядають імідж у контексті зв'язків органів влади з громадськістю. Так С. Колосок в дисертації «Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління» досліджує питання зв'язків органів влади з громадськістю та акцентує увагу на концептуальних підходах формування позитивного іміджу органів державного управління у сучасному українському суспільстві. Робота доводить доцільність впровадження у практику органів держав-

ного управління форм і методів публік рилейшнз як ефективного механізму формування іміджу органів державної влади, який уможлиблює реалізацію принципу відкритості та прозорості державного управління, зростання рівня підтримки дій державної влади з боку населення. Автор пропонує формувати позитивний іміджу органів державного управління за допомогою створення моделі комунікативного простору, яка ґрунтується на ефективному прямому і зворотному зв'язку з населенням та системному дослідженні громадської думки [10].

В своїй роботі «Зв'язки з громадськістю в системі місцевих органів влади (державно-управлінський аспект)» А. Серант узагальнює теоретико-методичні та політико-правові передумови організації місцевими органами влади зв'язків з громадськістю, аналізує можливості залучення громадян до управління та виявляє невикористані резерви у цьому напрямку. Автором досліджено вплив зв'язків з громадськістю на підвищення іміджу влади. Обґрунтовано необхідність у налагодженні і доведено важливість цього процесу [11].

Основні теоретико-методологічні засади взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю, сучасний стан в Україні та в розвинутих демократичних зарубіжних країнах щодо залучення громадськості до процесу прийняття рішень досліджуються у дисертації О. Бабінової «Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект» [12].

У роботі визначені напрями та механізми підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади України з громадськістю. Демократія визначена як необхідна умова для ефективної взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Цікавими з точки зору побудови європейської моделі позитивного іміджу Верховної ради є зроблені висновки щодо необхідності урахування зарубіжного досвіду.

Повноправне членство нашої держави в Європейському Союзі є прерогативою її стратегічного напрямку. Підписання угоди про асоціацію та процес євроінтеграції України супроводжується наближенням владних інституцій України до стандартів Європейського Союзу і актуалізує потребу в дослідженні досвіду зарубіжних країн. Впровадження зарубіжного, у першу чергу європейського досвіду, стало об'єктом дослідження чималої кількості робіт у галузі державного управління.

В дисертації «Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні» І. А. Грицяк аналізує суть і особливості європейського управління та певні прояви його впливу на державне управління в Україні. В роботі визначено фундаментальні теоретико-прикладні засади євроінтеграційного процесу, виявлено взаємозв'язок між цілями та повноваженнями, а також компетенціями ЄС як інструментами здійснення євроінтеграційної політики. Автор досліджує взаємозалежність між функціонуванням європейського адміністративного простору, розвитком європейського управління та його впливом на управлінські сфери держав-членів, держав-кандидатів і держав-претендентів на вступ до ЄС, зокрема України, а також багаторівневий характер системи європейського управління. Дослідження доводить неминучість євро-

пеїзації як прояву закономірності світового розвитку, який має певний політичний, економічний, правовий і культурний наслідки у державах-претендентах на вступ до ЄС [13].

Шляхи наближення вітчизняної системи врядування європейських стандартів розглядаються у роботі Е. Х. Топалової «Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний рівень». На підставі системного аналізу відповідності чинної вітчизняної моделі управління Європейським стандартам автор виявив суперечності в організації публічної влади. В роботі надано напрями модернізації вітчизняної системи врядування на регіональному рівні відповідно до європейських стандартів: визначення інституту врядування на регіональному рівні у системі територіальної організації влади; забезпечення громадської участі у вирішенні питань регіонального значення; оптимізація територіальної основи врядування на регіональному рівні; удосконалення матеріально-фінансового забезпечення. Важливим для нашої подальшої роботи є розроблені методичні підходи щодо комплексного аналізу нормативно-правової бази Європейського Союзу та Ради Європи [14].

Закордонний досвід формування позитивного іміджу держави аналізує в своїй роботі А. Д. Штельмашенко. Автор розглядає залежність світового визнання та економічного успіху країни від її брэнда на прикладі закордонних мегабрендів США, Німеччини, Франції. Аналізує значення трансформацій в інформаційному просторі для формування брэнда держави, а також роль мас-медіа в цьому процесі. Україна – молода держава, яка тільки починає робити перші спроби у формуванні свого брэнду. На цьому етапі важливо якісно і чітко позиціонувати себе у світі [15].

Міжнародний досвід побудови іміджу як сукупність знаково-символьних складових аналізує В. В. Кривошеїн в роботі «Загальнотеоретичні засади державного брэндингу». Автор розглядає імідж держави, який у процесуальному вимірі визначається як діяльність органів державної влади, інших суб'єктів політичного процесу зі створення, управління та оцінювання брэнду держави. Дається визначення брэнду держави, який розглядається як образ певної політичної системи, партій, політиків і державних діячів, який відповідає реальності та пов'язаний з об'єктивними інтересами нації і характеризується унікальними ознаками [16].

Налагодження ефективної взаємодії між органами державної влади та громадськістю на засадах рівноправного партнерства на сучасному етапі в Україні є нагальною потребою. Без їхньої конструктивної співпраці неможливо здійснити заплановані реформи, реалізувати програми державного розвитку і, як наслідок, – розбудувати демократичну державу із заможним суспільством. Саме тому формування позитивного іміджу органів державної влади як механізму налагодження такої взаємодії є важливим завданням у системі державного управління.

У той же час процеси, що відбуваються в українському суспільстві, свідчать про домінування негативних характеристик в оцінці громадянами іміджу органів державної влади. Зокрема, актуалізувалися протиріччя між зростаючими вимогами з боку громадськості до органів державної влади в сучасних умовах та якістю їхньої професійної діяльності; між їхнім реальним

іміджем, що сформувався в суспільній свідомості, та імідж-ідеалом, який прагнуть бачити громадяни.

Так, наприклад, за результатами соціологічних досліджень, проведених Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічною службою Центру Разумкова, баланс довіри недовіри до Верховної Ради України залишається негативним, що яскраво ілюструє наявний імідж вищого законодавчого органу держави. Незважаючи на те, що за результатами дослідження, проведеного відразу після обрання нового складу Верховної ради, істотно поліпшився баланс довіри-недовіри до Верховної Ради України (у 2014 р. – 26%, у 2013 р. було – 54%), у липні 2015 року він знову впав до – 63% [17].

Для підвищення ефективності процесу взаємодії влади з громадськістю в Україні необхідно: створити законодавчу основу для участі громадськості в процесі прийняття рішень органів влади, особливо центрального рівня управління, упроваджувати та використовувати нові сучасні форми взаємодії влади з громадськістю, реалізувати розроблену Концепцію правової просвіти населення, що є необхідним для ефективної участі громадськості в управлінні державними справами.

В умовах актуалізації теми перспектив співпраці влади й суспільства, незважаючи на велику кількість досліджень в останні десятиріччя минулого століття з проблематики державного управління, державної служби, питанням відносин між владою і суспільством науковцями було приділено замало уваги.

Таким чином, незважаючи на широке коло науковців, які розглядають проблеми формування позитивного іміджу органів державної, на сьогодні не вироблено комплексного, системного підходу щодо моделей позитивного іміджу, в тому числі для Верховної Ради України.

Проблема пошуку механізмів ефективного стратегічного управління іміджем влади вимагає узагальнення сучасних концептуальних і теоретичних підходів, формування принципово нових для української дійсності форм управління, соціальних інституцій та структур. Суспільно-політичні, соціально-економічні та культурні трансформації в державі потребують налагодження такої взаємодії між інститутами державної влади та громадськістю, засадовими для якої є довіра, конструктивна співпраця, партнерство. Питання ефективності та результативності процесу взаємодії громадян і органів державної влади має визначальне значення в розбудові демократичної правової держави та громадянського суспільства. Реалізація поставлених завдань може бути забезпечена шляхом цілеспрямованого формування позитивного іміджу державної влади.

Зважаючи на той факт, що імідж може формуватися не лише цілеспрямовано, але й стихійно, безконтрольність, безсистемність іміджу розглядають як постійну загрозу його якісним характеристикам. Позитивний імідж Верховної Ради є її репутаційним капіталом та визначає характер взаємодії з громадськістю, його формування має бути системним і контрольованим. Тому перед вищим законодавчим органом країни стоїть важливе завдання вироблення і реалізації іміджевої моделі.

На необхідність брати до уваги зовнішній вплив на формування іміджу центральних органів влади звертає увагу В. І. Гурковський у статті «Захист іміджу Укра-

їнської держави в умовах інформаційної глобалізації». Автор наполягає на необхідності вивчати досвід окремих країн, які досягли успіху у формуванні позитивного іміджу держави на міжнародній арені та формувати вітчизняну комплексну наукову дисципліну – іміджологію держави. Основною метою дисципліни має стати формування системи знань щодо захисту національних інтересів держави в інформаційному просторі. Серед провідних завдань цієї наукової дисципліни можна визначити такі: напрацювання методології, методик, методів протидії штучній інформаційній ізоляції країни; донесення до світу позитивних інформаційних потоків з України; забезпечення політичних, договірно-правових та організаційно-технічних можливостей введення вітчизняних інформаційних служб у міжнародну систему обміну інформацією; розроблення та реалізація дієвих заходів запобігання, упередження, реагування та мінімізації впливу негативних проявів у глобальному інформаційному просторі щодо держави з метою посилення національної інформаційної безпеки [18].

➤ Аналіз сучасної наукової літератури з проблем формування іміджу органів влади свідчить про те, що в науковому плані побудова ефективних моделей з врахуванням специфіки діяльності органів влади на сьогодні залишається малодослідженою.

Сучасний стан українського суспільства, прагнення досягти європейських стандартів заохочують вивчати світовий досвід формування позитивного іміджу державних інституцій та розробляти власні моделі. Імідж стає таким ресурсом у політиці, бізнесі, державному управлінні, від якого у визначальному плані залежить їх ефективність.

Наукове обґрунтування організаційно-функціональних, соціальних, економічних та інших заходів, спрямованих на формування позитивного іміджу Верховної Ради України, її репутації та авторитету повинно спиратися на закордонний досвід та досягнення вітчизняної науки.

Потреба комплексного дослідження позиціонування Верховної Ради України в інформаційному просторі також впливає з реалій формування відкритого інформаційного суспільства, необхідності розробки концептуальних і прикладних аспектів створення її позитивного іміджу.

Література.

1. Серьогін Сергій Михайлович. Державний службовець у взаємовідносинах влади і суспільства: дис... д-ра наук з держ. управління: 25.00.03 / Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2004.
2. Макиавелли Н. Государь / Н. Макиавелли; [пер. с итал.]. – М.: Бизнеском, 2008. – 295 с.
3. Імідж організації: сутність, зміст та основні етапи формування / С. М. Бондаренко, К. В. Ліфар. // Технології та дизайн. – 2014. – № 2.
4. Перельгіна Е. Б. Психологія іміджа: [Учебное пособие] / Е. Б. Перельгіна. – М.: Аспект Пресс, 2002. – 223 с.
5. Федоткин А.П., Ромашкин Р.Ф. Проблемы имиджа в контексте социального психоанализа // Имидж госслужбы: Сб. науч. тр., М., 1996)
6. Борисов Б. Л. Технологии рекламы и ПР / Б. Л. Борисов. – М.: ГРАНД, 2001. – 617 с.

7. Стратегія національної безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

8. Падафет Ю. Г. Механізм формування іміджу державної установи : Автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ю. Г. Падафет; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2005. – 16 с.

9. Колосовська І. І. Формування іміджу місцевих державних адміністрацій в Україні : Автореф. дис... канд. з держ. упр. : 25.00.02 / І. І. Колосовська; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Л., 2004. – 20 с.

10. Колосок С.В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / С.В. Колосок ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2003. – 20 с.

11. Серант А.Й. Зв'язки з громадськістю в системі місцевих органів влади (державно-управлінський аспект): Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / А. Й. Серант ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Л., 2006. – 20 с.

12. Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О. О. Бабінова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2006. – 20 с.

13. Грицяк І.А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні: Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / І. А. Грицяк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2006. – 36 с. – укр.)

14. Топалова Е.Х. Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний рівень: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Е.Х. Топалова ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – О., 2008. – 20 с.)

15. Штельмашенко А. Д. Аспекти формування бренда держави: закордонний досвід. Вісник Київського Національного університету ім. Т. Г. Шевченка. Серія. Державне управління : науковий журнал. – 2014. – № 1. – С. 94–97.

16. Кривошеїн В. В. Загальнотеоретичні засади державного брендингу / В. В. Кривошеїн // Грані. – 2013. – № 12. – С. 6–12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Grani_2013_12_3.pdf.

17. Соціологічні опитування / Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uscsp.org/ukr/socpolls.php?cat_id=129.

18. Гурковський В.І. «Захист іміджу Української держави в умовах інформаційної глобалізації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12GVIUIG.pdf>.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 33.012.332

Катерина Бачинська

доцент кафедри економічної та фінансової політики
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

ДЕРЖАВНА ВЛАСНІСТЬ – КЛЮЧОВИЙ НАПРЯМОК РЕФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ

У статті досліджуються проблеми реформування управління державною власністю. В центрі дослідження – планування як один з основних засобів ефективного управління державною власністю. У статті також розглядаються такі інноваційні форми планування, як зобов'язальне планування та економічне налагодження.

Ключові слова: державна власність, реформування економіки, планування, зобов'язальне планування, економічне налагодження.

Ekaterina Bachynskaya

STATE PROPERTY – A KEY DIRECTION OF ECONOMIC REFORM

Problem statement. One of the priorities of reforming Ukraine's economy is the reform of state property. This is confirmed by a number of official documents defining the said reform as one of the key. In particular the reform of state property is enshrined as one of the priorities for implementing the Strategy for Sustainable Development "Ukraine 2020", which was approved by the President of Ukraine on January 12, 2015 "On the Strategy for Sustainable Development" Ukraine - 2020 "and as a priority other official documents: Coalition agreement and the Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Among the main priorities of the Cabinet of Ministers of Ukraine one of the points is determined by the new policy of state property, which includes several key areas: implementation of corporate governance in accordance with OECD standards and transparent scale privatization of state property if the appropriate economic conditions. Implementation of these steps requires finding new methods, forms and tools of regulation of economic processes. Thus, the search for new methods, forms and tools of economic adjustment process issues are extremely important.

The goal and task of the research. Today, when the process of reforming the state property began to gain momentum, as evidenced by the CMU and suggestions regarding the privatization of improving the management of public enterprises, it is a question of planning in the management of state property is of particular importance. So, the main question of this article is – a place of planning in the management of state property.

Main presentation of paper. The presence of the state and the public sector requires a differentiated approach their state – legal regulation. In the transition to market on the one hand, it is necessary to develop the private sector, and, on the other hand, take measures to manage and improve the effectiveness of public and the state sectors. This requires the development of quality regulations for their management and development of mechanisms of state regulation in this area. Solving these problems in their existing part can be realized through the use of planning in the form of programming, modeling, etc., as well as through planned action by the public authorities. In this case, not only the planning should be subject to regulation, but also to develop regulations must also be based on a planned basis. As the domestic economy of the city state, the public and private sectors of economic activity should have three programs of economic activities in these areas as legal and in the administrative sense. Conclusions. To implement reforms in the management of state property is necessary to develop new forms of influence on economic processes that are characteristic of a market economy and can ensure its sustainable development. These innovative forms are planning obligation, which is devoid of major shortcomings as a directive and indicative planning and economic adjustment – a universal means of influencing the economic mechanism that has broad potential at the level of macroeconomics and microeconomics.

Keywords: public domain, reformation of economy, planning, obligation planning, economic adjusting.

Екатерина Бачинская

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ – КЛЮЧЕВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

В статье исследуются проблемы реформирования управления государственной собственностью. В центре исследования – планирование как один из основных средств эффективного управления государственной собственностью. В статье также рассмотрены такие инновационные формы планирования как обязательственное планирование и экономическое налаживание.

Ключевые слова: государственная собственность, реформирование экономики, планирование, обязательственное планирование, экономическое налаживание.

© Бачинська К. В., 2015.

Сьогодні одним з пріоритетних напрямків реформування економіки України є реформа управління державною власністю. Підтвердженням цього є низка офіційних документів, що визначають зазначену реформу як одну з ключових. Зокрема реформа управління державною власністю закріплена як один з першочергових пріоритетів реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна 2020», що була затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [1] та як пріоритет в інших офіційних документах: Коаліційній угоді та Програмі діяльності Кабінету Міністрів України [2]. Серед основних першочергових завдань діяльності Кабінету Міністрів України одним з пунктів визначається нова політика управління державною власністю, яка включає декілька основних напрямків: впровадження корпоративного управління відповідно до стандартів ОЕСР та масштабна прозора приватизація державної власності за наявності відповідних економічних умов.

Реалізація зазначених завдань потребує пошуку нових методів, форм та інструментів регулювання економічних процесів. До пошуку нових ефективних методів і форм спонукає й те, що держава досьогодні залишається власником значного масиву об'єктів державної власності. Склад об'єктів державного сектору сформувався в результаті пристосування державного сектору до нових умов господарювання. Неоднорідність типів державних об'єктів не дозволяє застосовувати до них єдині принципи і методи управління. Моделі управління різняться залежно від типу державного підприємства (казенне і комерційне) та від розміру корпоративних прав, що належать державі у статутних фондах господарських товариств.

У відповідь на нові політичні виклики значно зростає роль держави у стабілізації економіки. Фахівці відзначають, що новий найбільш сильний поштовх до зростання економічної ролі держави надала сучасна фінансова криза. Обвал економік розвинених країн продемонстрував обмеженість ринкових механізмів до саморегуляції у сучасних умовах [3]. Світова фінансово-економічна криза 2008 року та втрата ілюзій відносно приватної власності за роки незалежності України безперечно свідчать про необхідність державного впливу на економіку. Крім того, у відповідь на нові політичні виклики значно зростає роль держави у стабілізації економіки. Одним із впливових регуляторів соціально-економічного розвитку є державна власність. Недбале ставлення до державної власності і триваюча її приватизація свідчать про те, що не вдалося добитися ефективного використання державної власності для розвитку економіки. Скоріше навпаки. Приватна власність не заповнила економічні втрати, яких зазнала країна з 1990 року, не було створено сприятливих умов для післяприватизаційного розвитку об'єктів. Разом з тим мова йде не про захист державної власності, а про її ресурсне перетворення, яке могло б стати локомотивом соціально-економічного розвитку. Зберігати існуючу державну власність заради її самої безглуздо. Важливо мати об'єктами державної власності ті, які забезпечують ефективний розвиток економіки. У такому випадку державна власність може стати генератором економічного розвитку.

Ефективна державна власність можлива при наявності ефективної системи управління. У сучасних

умовах не настільки важливо, хто власник, а хто ефективний керуючий власністю. Ефективним елементом управління є планування господарської діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Державна власність завжди була, є і буде об'єктом досліджень фахівців з економіки, правознавців, філософів тощо. Глибоко досліджували питання державної власності такі зарубіжні вчені як Дж. Стиглиц, Б. Сорде, П. Самуельсон, Р. Макгрейв, Д. Гелбрейт, В. Мартін та ін. Серед вітчизняних: О. Амоша, А. Гальчинський, Г. Дорофєєва, І. Жадан, С. Мочерний, Б. Пасхавер, О. Поважний, А. Покритан, М. Чечетов, Камишанська та ін. Разом з тим, питання ефективного управління державною власністю залишається в центрі уваги науковців. Особливо цікавим виявляється такий аспект цього питання, як планування в процесі управління державною власністю.

Розуміння планування як досягнення встановлених виробничих показників господарської діяльності не є вичерпним, оскільки сама державна власність – це не тільки підприємства, а кредитна, бюджетна, валютна системи, вода, земля, її надра, державні організації та багато чого іншого.

Планування займає важливе місце в структурі державного управління у сфері економіки, в наслідок того, що планування дає можливість заздалегідь збалансувати вплив суспільства на систему ринкового господарства, що накладає свій відбиток на управління в цілому.

Використання планування в управлінні дає можливість ще до процесу розвитку ситуації розмістити суб'єктів господарської діяльності так, щоб добитися бажаного результату. Причому, можна змоделювати різноманітні види взаємодії елементів управління на процес або відношення та обрати оптимальний варіант. У даному випадку важливо підкреслити, що йдеться не про суб'єктивну людську діяльність по плануванню ринкового господарства, а про об'єктивну діяльність людини, що складається по взаємодії або створенню умов для прояву економічних законів у певному спрямуванні. Усе це в конкретній дійсності призводить до такого явища, яке можна назвати плановим управлінням. Планове управління - це синтез різних елементів управління, що виступають як єдине явище, де визначальним елементом є планування. Оскільки планомірність є невід'ємним елементом управління, то його метою є вплив на систему управління в цілому, який максимально ефективно діяв би на процеси та відношення, котрі виникають у процесі функціонування ринкового господарства.

Отже, питання планування в управлінні державною власністю потребує глибокого вивчення, оскільки може бути ефективним інструментом регулювання економічних процесів.

Сьогодні, коли процес реформування державної власності почав набирати оберти, про що свідчать низка прийнятих постанов КМУ стосовно приватизації та пропозиції щодо вдосконалення управління державними підприємствами, саме питання планування в управлінні державною власністю набуває особливого значення. Отже, головне питання цієї статті - це планування в управлінні державною власністю, зокрема інноваційні форми планування – зобов'язальне планування та економічне налагодження.

Важливим моментом відносин державної власності та планування є взаємозв'язок планування з режимами власності: права оперативного управління і права господарського ведення, на що спираються державний і продержавний сектор економіки. Значені режими є формами управління державною власністю з боку суб'єктів господарської діяльності. У зв'язку із цим планування може мати різні можливості впливу на господарську діяльність і на відносини планової діяльності між органами господарського управління та суб'єктами господарської діяльності.

Планування в державному секторі більш публічне, оскільки окремі підприємства групуються в галузі, управління якими здійснюють центри господарських систем. Вони управляють економічно і юридично відокремленими структурами, а тому їх відношення повинні будуватися виключно на правовій основі. Тому й планування в цій системі набуває правового характеру.

Зв'язки в державному секторі є більш складними, ніж у приватному. Система цих зв'язків багатоступенева. Вона включає органи державного управління, центри господарських систем і підприємства. Органи державного управління, як Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Національний банк та інші органи державного управління здійснюють загальні планові дії шляхом прийняття нормативів, програм розвитку галузей, регулювання бюджетного процесу тощо. Ці дії мають рамковий характер, оскільки конкретні суб'єкти господарської діяльності не вказуються. Таке рамкове регулювання презентовано у виді правових норм, які містяться в нормативно-правових актах виконавчо-розпорядчих органів. Таким чином, планові правила набувають правового характеру. Державні підприємства та підприємства з контрольным пакетом управління таким державним органам не підпорядковані, але повинні виконувати нормативні акти цих органів. Тим самим досягається ефект непрямого управління господарською діяльністю державного сектору.

Більш тісний зв'язок з підприємствами державного сектору мають ті органи державного управління, які виконують функції центрів господарських систем. Самі вони підлегли державним органам управління (Кабінету Міністрів, міністерствам), які мають право ставити перед ними конкретні завдання з виконання економічної політики держави. Таким чином, це другий канал впливу на державний сектор економіки, який містить організаційний засіб впливу. У той же час цей організаційний канал також працює через правові приписи. Планові завдання переходять із абстрактних норм права в більш конкретну площину регулювання посередництвом центрів господарських систем.

Центри господарських систем організують реалізацію планових завдань держави. Вони не вправі безпосередньо встановлювати планові завдання та показники господарської діяльності підприємствам державного сектору, тому перед ними існує проблема реалізації державних програм через діяльність підприємств. Оскільки адміністративний механізм, який існував за радянських часів – вже не існує, то на перший план виходять засоби правового регулювання та зв'язки між підприємствами та центрами господарських систем. Таким каналом є укладання господарських договорів на виконання державного замовлення чи на задоволення інших потреб держави, або на залучення до виконання

державних програм. Тому діючу систему планових взаємовідносин можна оцінити як індикативну.

Наявність державного та продержавного сектору економіки потребує диференційного підходу їх державно-правового регулювання. В умовах переходу до ринку, з одного боку, необхідно розвивати приватний сектор економіки, а з іншого боку, вживати заходи з управління та підвищення ефективності державного та продержавного секторів економіки. Усе це потребує розробки якісних правових актів з їх регулювання та відпрацювання механізмів державного регулювання в цьому напрямку. Розв'язання цих проблем у своїй наявній частині може бути реалізовано за рахунок використання планування у формі програмування, моделювання тощо, а також за рахунок планових дій з боку державних органів. У даному випадку не тільки саме планування повинно бути об'єктом правового регулювання, але й розробка правових актів також має засновуватися на планових засадах. Оскільки вітчизняна економіка містить державний, продержавний і недержавний сектори господарської діяльності, необхідно мати три програми розвитку господарської діяльності цих сфер як у правовому, так і в управлінському сенсі.

Розвиток економіки потребує нових форм. Зупинимось на деяких інноваційних формах державного планування, які характерні для ринкової економіки та можуть забезпечити її сталий розвиток.

Такою формою планування є зобов'язальне планування. Таке планування припускає, що сторони в ньому виступають як соціально рівні партнери. У відносинах інтереси сторін поєднуються через їх погодження. Тому в основі лежить плановий договір, де предметом виступають не передача майна іншій особі, дарування та інше, а виконання планового завдання або планових показників. Але в даному випадку досягається консенсус між інтересами держави та суб'єкту господарської діяльності. З одного боку, держава (або її орган) шляхом договору надає правової чинності своїм діям, роблячи їх обов'язковими, але погодженими, а з іншого боку, плановий договір захищає суб'єкт господарської діяльності від свавілля держави.

У зобов'язальному плануванні вступ у планові відносини має бути вільним. Ініціатива планування може бути від будь-якої сторони, але це не зобов'язує іншу сторону вступати в планові правовідносини. Вони можуть виникнути на основі вільного волевиявлення сторін. Тому йдеться про формування ринку планування, де сторони можуть пропонувати свою господарську діяльність у певних параметрах свого функціонування. Такий підхід може докорінно змінити інвестиційну політику. Держава буде не просто сплачувати гроші чи додавати пільги суб'єктам господарської діяльності, а мати економічно обґрунтований захід з кінцевими прогнозованими результатами. Це значно знімає недолік тендерної системи, коли задля виграшу суб'єкти пропонують нижчу ціну, але при цьому страждає якість і порушуються технології. Державі потрібно не дороге або дешеве, а якісне на основі економічно обґрунтованих витрат. У такому разі бюджетні кошти не будуть марнуватися. Специфіка цього ринку – його суб'єкти: держава або її органи та суб'єкти господарської діяльності. І взаємовідносини на цьому специфічному ринку будуть визначатися попитом і пропозицією на планову діяльність. Усе це не виключає того, що в законодавстві можуть бути визначені ті виняткові випадки, коли держава

матиме право не тільки ініціювати відношення, але й зобов'язати суб'єкта підприємницької діяльності до укладення договору з державою. Але ця обов'язковість має гарантувати законодавче дотримання прав та інтересів суб'єкту господарської діяльності. Йдеться про те, що обов'язковість укладення планового договору визначається не на умовах державного органу, а на умовах погодження умов укладання планового договору.

Зобов'язальне планування позбавлене основних недоліків як директивного, так і індикативного планування. У цьому випадку знижується жорстка детермінованість волі держави стосовно суб'єкта підприємницької діяльності, планові рішення приймаються зважено, інакше доведеться нести відповідальність не тільки конкретному державному органу, але і його керівникові. У той же час знімається недолік індикативного планування. Стаючи стороною в плановому договорі, суб'єкт підприємницької діяльності вже не може ігнорувати волю держави, у зручний для себе момент змінити свою лінію поведінки, бо в протилежному випадку виникає його відповідальність перед державою. Це, у свою чергу, змусить суб'єктів господарської діяльності серйозно підходити до своїх взаємовідносин з державою, зважуючи свої можливості при вступі в планові відносини. Можливий скептицизм про вільний вступ у планові відносини не має під собою основи. Держава в будь-якій країні - це колосальний ринок споживання товарів і послуг. Ринок стабільний, привабливий і пріоритетний. Тому суб'єкти підприємницької діяльності безумовно зацікавлені в ньому. Але, щоб потрапити до цього ринку, повинні бути цивілізовані правила участі в ньому, що виключають протекцію й хабарництво. Тому зобов'язальне планування є бар'єром для цих негативних явищ.

Одним з варіантів вдосконалення державного регулювання соціально-економічних процесів є засноване на планових засадах економічне налагодження. Сутність цього процесу можна зрозуміти, якщо провести аналогію з технічною наладкою, що широко відома скрізь. Коли здійснюється реконструкція підприємств, то відбувається зміна в технічному оснащенні та міняється технологічний процес. Але коли все готове, з'являються налагоджувальники - люди, що перевіряють усі вузли, відпрацьовують увесь технологічний ланцюг виробництва та запускають його в хід, тобто їх завдання полягає в усуненні тих недоліків, що були припущені будівельниками, конструкторами, технологами та іншими спеціалістами. Завдяки ним виробництво оживає і працює як здоровий організм. У зв'язку з переходом до ринкової економіки замінили вузли в господарському механізмі, але забули про те, що кожний вузол повинний бути налагодженим на спільну роботу.

Економічне налагодження не припускає різкої зміни державного регулювання. Як засіб впливу, воно пропонує планомірний пошук вузьких місць в економіці. Слабка ланка піддається зміні, але не сама по собі, а у зв'язку з іншими прилягаючими до неї елементами. Після того, як слабкий елемент починає функціонувати більш-менш нормально, налагоджуванню піддається той елемент, який впливає на економіку найнегативніше. І так поступово по всьому ланцюгу. У підсумку весь механізм починає працювати більш-менш злагоджено. Після цього починається друге, третє коло налагодження - і так до тих пір, поки господарський механізм не вийде на рівень ефективного функціонування. Коли гос-

подарський механізм розбалансований, що відповідає нинішньому стану справ в економіці, і проблем у ньому більш ніж достатньо, то економічному налагоджуванню повинні підлягати найсуттєвіші проблеми стабілізації економіки. Тому в цьому напрямі повинні концентруватися організаційні, фінансові, наукові, матеріальні потужності, які б забезпечили прорив і наступ на негативні явища та створювали стабілізуючий стан економічного розвитку. Не стримування проблеми по всьому фронту та постійне латання дірок в економіці може призвести до стабілізації, а наступ на нестабільність на вузькій ділянці з розвитком успіху ушир і вглиб економічних процесів. При такому підході метою регулювання є не тільки окремих елементів економіки, а господарський механізм у цілому. Добре налагоджений окремий його елемент вже сам по собі буде позитивно впливати на систему в цілому, об'єктивно розкриваючи недоліки в певних сферах, а отже й створювати можливості їхнього усунення.

Економічне налагодження - це універсальний засіб впливу на господарський механізм, який має широкі потенційні можливості як на рівні макроекономіки, так і мікроекономіки. Розв'язання глобальних економічних процесів не виключає, а припускає розв'язання конкретних проблем окремих суб'єктів господарювання. Невдачі окремих підприємницьких структур здебільш пов'язані з тим, що балансування в стихії ринку ґрунтується на особистому баченні ситуації, обсягу знань і розумінні законодавства, особистому досвіді; якості управлінських рішень, що приймаються, далеко не завжди відповідають реальному стану справ. Звідси й проблеми як дрібних, так і великих суб'єктів підприємницької діяльності. Використання економічного налагодження надає можливість суб'єкту підприємницької діяльності не тільки виявити основний недолік у своїй роботі, але й вжити конкретних заходів з відновлення порушеної рівноваги.

Розглянуті форми є не єдиними в арсеналі планування. Можна говорити про облогове планування, оборонне (антикризове) планування, штурмове планування, планування з плаваючим об'єктом та інше, які по суті не осмислені й не розроблені, але мають великий потенціал регулювання економіки і її розвитку.

✎ Задля реалізації реформ в сфері управління державною власністю необхідна розробка нових форм впливу на економічні процеси, які характерні для ринкової економіки та можуть забезпечити її сталий розвиток. Такими інноваційними формами є зобов'язальне планування, яке позбавлене основних недоліків як директивного, так і індикативного планування, та економічне налагодження - універсальний засіб впливу на господарський механізм, який має широкі потенційні можливості як на рівні макроекономіки, так і мікроекономіки.

Література.

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. №26 - VIII. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>.
3. Державний сектор і функції держави у період кризи / [Пасхавер О. Й., Верховодова Л. Т., Кошик О. М. і др.]. - К.: Фонд Відродження, 2009. - 129 с.

Анна Гавриш-Мусафір
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ ТА ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті розглянуто поняття конкуренції та конкурентоспроможності, визначені основні фактори впливу на конкурентоспроможність туристичної галузі, розглянуті найбільш цікаві моменти звіту світового економічного форуму щодо індексу конкурентоспроможності країни у сфері подорожей і туризму, та запропоновані пріоритетні завдання, які повинні бути вирішеними в процесі побудови ефективного публічного адміністрування в сфері туризму.

Ключові слова: конкурентоспроможність, сфера туризму, індекс конкурентоспроможності країн у сфері подорожей та туризму, вплив публічної влади.

Anna Havrysh-Musfir

THE COMPETITIVENESS OF TOURISM INDUSTRY IN UKRAINE AND IMPACTS ON ITS IMPROVEMENT

Problem setting. An important feature of the market economy is competition. The market itself, its mechanism of action can not normally exist without a developed form of competition. As famous English economist F. Hayek contended – «societies that rely on competition more successfully than others achieve their goals». Proponents of a market economy are unanimous in the opinion that workable competition in a long time can be saved only by government regulation. Competition should be protected by laws only then the benefits of the market economy on its innovation capacity, efficiency and the widest possible customer satisfaction would be guaranteed.

With the development of market reforms and Ukraine's integration into the world economic space, access to the international tourism market intensified fighting between entities that offer tourist services. To ensure success in the market, a tour company like any other, must strive to improve the quality of service at reasonable prices, increase productivity, improve forms of customer service and increased profits on this basis.

Recent research and publications analysis. Analysis of publications on the subject has found that practical and theoretical aspects of competition and competitiveness as much attention was paid to foreign scientists (Porter, D. Sachs, H. Sala-i-Martin) and scientists from the CIS (G. Azoyev, SV Erokhin, J. Zhalilo, J. Bazyliuk). Among modern scholars devoted to the problem of competition work Gradova AP Yudanov AJ, Fatkhutdinov RA others.

The paper objective. The main objective of the article is the analysis of the rate of Ukraine in the Travel and Tourism Competitiveness Index published in 2013 and identification, the analysis of key factors influencing to the competitiveness of the tourism industry and offering priorities that should be addressed in the process of building in effective public administration of tourism industry.

The paper main body. The article deals with the concept of competition and competitiveness, identified key factors influencing the competitiveness of the tourism industry, considered the most interesting points of the index of The Travel & Tourism Competitiveness Report and proposed priorities that should be addressed in the process of building effective tourism management vertical.

Conclusions of the research. The analysis based on the Travel and Tourism Competitiveness Index published in 2013 shows the devastating impact management areas for business development and investment, regressing processes in the quality of educational services and the level of development of science, minor use of advanced innovation in production, insecurity of property and intellectual property rights, the outflow of skilled labor. The volume of the market, high quality human resources, lack of terrorism, natural disasters and epidemics are the only advantage over other countries that provided the structural quality changes in the governmental sphere are able to increase the competitiveness of Ukraine.

Sustainable development of domestic tourism in the context of the establishment in Ukraine a socially oriented market economy requires the formation of a new system of sectoral management. Its main features in the near future should be improvement by single organizational structure regulation of tourism in the country, balancing the associated responsibilities and powers of central executive bodies and local authorities, creating an effective mechanism of interaction with business entities in the area.

Keywords: competitiveness, tourism, of The Travel & Tourism Competitiveness Index, the impact of the public administration.

Анна Гавриш-Мусафір

КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ ТУРИСТИЧЕСКОЙ СФЕРЫ В УКРАИНЕ И ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ НА ЕЁ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

В статье рассмотрено понятие конкуренции и конкурентоспособности, определены основные факторы влияния на конкурентоспособность туристической отрасли, рассмотрены наиболее интересные моменты отчета мирового экономического форума по индексу конкурентоспособности страны в сфере путешествий и туризма, и предложены приоритетные задачи, которые должны быть решены в процессе построения эффективного публичного администрирования в сфере туризма.

Ключевые слова: конкурентоспособность, сфера туризма, индекс конкурентоспособности стран в сфере путешествий и туризма, влияние публичной власти.

© Гавриш-Мусафір А.О., 2015.

Конкуренція – важлива риса ринкової економіки. Справедливо стверджувати, що ринок не може нормально існувати без присутності конкуренції та її розвинутих форм. Як слушно стверджував відомий англійський економіст Ф. Хайк – «суспільства, які покладаються на конкуренцію, успішніше за інших досягають своєї мети». Прихильники ринкової економіки однак в думці, що дієздатну конкуренцію на тривалий час можна зберегти тільки шляхом регулювання з боку держави. Конкуренцію мають захищати закони, лише тоді будуть гарантовані переваги ринкової економіки щодо її інноваційних можливостей, ефективності та якнайширшого задоволення потреб споживачів.

З розвитком ринкових реформ та інтеграцією України у світовий економічний простір, виходом на міжнародний ринок туристичних послуг посилюється боротьба між суб'єктами господарювання, які пропонують туристичні послуги. Щоб забезпечити успіх на ринку, туристичне підприємство, як і будь-яке інше, повинно прагнути до підвищення якості обслуговування при помірних цінах, підвищення продуктивності праці, удосконалення форм організації обслуговування споживачів і збільшення на цій основі прибутку.

Аналіз публікацій з цієї тематики виявив, що теоретичним і практичним аспектам конкуренції і конкурентоспроможності приділялося багато уваги як іноземними вченими (М. Портер, Д. Сакс, Х. Сала-і-Мартін), так і вченими з країн СНД (Г. Азов, С. Єрохін, Я. Жаліло, Я. Базиліук). Серед сучасних науковців проблемі конкуренції присвячені праці А. П. Градова, А. Ю. Юданова, Р. А. Фатхутдінов інших. Під конкуренцією вони розуміють «суперництво, боротьбу за досягнення найкращих результатів у будь-якій сфері діяльності» [3], «боротьбу між окремими товаровиробниками за найбільш вигідні умови виробництва і збуту товарів» [4]. Загострення глобальної економічної конкуренції потребує виділення особливостей конкуренції, яка відбувається в певній країні, на певній території, між певними галузями і підприємствами. Це стосується і України, особливо у зв'язку зі вступом до міжнародних організацій.

Метою статті є аналіз індексу конкурентоспроможності України в сфері подорожей та туризму в 2013 році і визначення ключових факторів впливу на конкурентоспроможність туристичної галузі, а також розробка пріоритетних завдань, які мають бути розв'язаними в процесі побудови ефективного публічного адміністрування в сфері туризму.

В економічній теорії і практиці розрізняють конкурентоспроможність товарів і послуг, конкурентоспроможність підприємств (організацій, корпорацій), конкурентоспроможність регіонів, країн. Спільним для всіх цих визначень є визнання того, що конкуренція — це змагання, а конкурентоспроможність — це здатність змагатися за певні переваги (капітал, трудові ресурси, споживачів) та існувати на одному рівні з іншими товарами, виробниками, країнами.

Адаптуючи визначення конкуренції до сфери туризму, можливо зазначити, що кожна туристична організація як основна інституційна виробнича одиниця (суб'єкт господарювання), не займаючи монопольного становища на ринку, веде постійну боротьбу за найви-

гідніші умови доступу до туристичних та економічних ресурсів, а також збуту туристичного продукту, маніпулюючи ціною та якістю послуг з метою задоволення потреб і збільшення потенційних споживачів, підвищення частки підприємства на споживчому ринку та отримання максимально можливого прибутку.

У контексті сталості добросовісна конкуренція має велике соціальне і економічне значення для розвитку ринку туристичних послуг. По-перше, конкуренція є потужним стимулом економічного зростання, прискорення НТП і на цій основі сприяє зниженню витрат виробництва і цін, покращенню якості послуг та товарів. По-друге, спонукаючи підприємства знижувати загальні витрати, конкуренція сприяє підвищенню ефективності функціонування підприємств та приводить до ліквідації збиткових суб'єктів господарювання. По-третє, орієнтуючи суб'єкти туристичної діяльності на задоволення потреб ринку, конкуренція примушує підприємства диверсифікувати власне виробництво і створює передумови для розширення та формування найбільш повного пакету туристичного продукту.

Для розвитку конкуренції в сфері туризму в Україні ще не створені всі необхідні умови. Негативними факторами є відсутність необхідних валютних умов, недосконалість правового регулювання відносин між споживачем (клієнтом) і туристичним підприємством, невідповідність діючої системи управління туризмом інтересам туристичних підприємств, постійне відставання від вимог часу темпів економічних реформ (структурна перебудова, податкова політика, акціонування, оренда, приватизація, система санації тощо). Тому громадяни України поки що віддають перевагу зарубіжним подорожам, які не тільки перевищують їх за якісними, але й дуже часто ціновими характеристиками, що потребує вирішення питань як на державному рівні, так і на рівні підприємств. Як результат нестабільної тенденції розвитку туристичного ринку – за останні 2 роки Україна не була внесена до рейтингу індексу конкурентоспроможності країн у сфері подорожей та туризму у 2015 році через недостатню кількість інформації [7].

В наші дні існує маса міжнародних рейтингів та оцінок рівня розвитку країн світу. Глобальні дослідження, що здійснюються поважними організаціями, вивчають найбільш цікаві сфери життєдіяльності суспільства в різних країнах світу, а отримані результати використовують для порівняння соціально-економічних, політичних, культурних позицій країн світу серед низки досліджуваних.

Найбільш поширеними та повними є індекси глобалізації (KOF Index of Globalization), глобальний індекс миру (Global Peace Index, GPI), індекс легкості ведення бізнесу (Ease of doing business Index), індекс економічної свободи (Index of Economic Freedom), індекс свободи преси (Press Freedom Index, PFI), індекс глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index), індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), індекс розвитку людського потенціалу (Human Development Index, HDI).

Що ж до туристичної сфери, то найактуальнішим є рейтинг – індекс конкурентоспроможності країн у сфері подорожей та туризму (The Travel & Tourism Competitiveness Index, TTCI).

У міжнародних рейтингах конкурентоспроможності країн у сфері подорожей і туризму (далі – індекс) Україну зараховують до країн, що розвиваються, але характеризуються нестабільністю в політиці та економіці, не дуже сприятливим інвестиційним кліматом і високими ризиками господарської діяльності. Індекс охоплює сукупність факторів, які дозволяють сталий розвиток сфери туризму і подорожей, яка у свою чергу, сприяє розвитку та конкурентоспроможності країни.

Оцінка конкурентоспроможності країн проходить у відповідності зі спеціальним алгоритмом - загальна оцінка формується виходячи з оцінок за 14 основними групами факторів, згрупованими у 4 базових блоки:

I. Сприятливе середовище

II. Політика у сфері подорожей і туризму та сприятливі умови її розвитку.

III. Інфраструктура.

IV. Природні та культурні ресурси.

У середині кожної з 14 позицій також аналізувалося кілька складових. Таким чином, загальна конкурентоспроможність туризму в цілому визначається виходячи з 90 чинників. Зауважимо, що у порівнянні із звітом 2011 року, кількість показників та структура формування рейтингу дещо змінилась. Показників стало на 20 позицій більше.

I. Сприятливе середовище - блок, який фіксує загальні параметри, необхідні для роботи у країні туристичної сфери зокрема, а саме: Бізнес-середовище, Безпека та охорона, Здоров'я і гігієна, Людські ресурси та ринок праці, Готовність до ІКТ.

У розділі «державна політика та регулювання» оцінювалися вплив та ефективність діяльності урядів на розвиток сфери туризму. Якість людських ресурсів оцінюється за цілим рядом параметрів – рівень здоров'я, освіта та професійна підготовка.

II. Політика у сфері подорожей і туризму та сприятливі умови її розвитку. Блок, який охоплює конкретні політики чи стратегічні аспекти, які впливають на сферу туризму та подорожей більш конкретно, а саме: «Визначення пріоритетів подорожі і туризму», «Міжнародна Відкритість», «Цінова конкурентоспроможність», «Екологічна стабільність». Цінова конкурентоспроможність є наріжним каменем переваги на світовому ринку - порівнюється вартість групи основних товарів, вартість авіаквитків, збори аеропортів, вартість бензину, загальний рівень оподаткування і порівняльна вартість готельних номерів.

III. Інфраструктура. Блок, який охоплює доступність і якість інфраструктури кожної зі сфер економіки: «Інфраструктура цивільної авіації», «Наземна та Портова інфраструктури», «Інфраструктури туристичних послуг» (сервісу). У позиції «туристична інфраструктура» оцінюються три головні показники: кількість готельних номерів, присутність у країні найбільших компаній з оренди

автомобілів і фінансова інфраструктура подорожі - наявність і доступність банкоматів.

IV. Природні та культурні ресурси. Блок розкриває принципові причини, «для чого подорожувати в ту чи іншу країну» і оцінює такі показники, як Природні ресурси та «Культурні пам'ятки», відрядження.

Для оновлення методології, за якою обраховується індекс, та щоб бути корисними для певних політичних потреб, задіяні Всесвітній економічний форум, разом із своїми партнерами протягом року для процесу аналізу. Огляд охоплює декілька семінарів та консультацій з експертами, в тому числі Global Agenda Council, користувачами індексу та іншими політичними діячами [7].

Звіт виступає основою та дієвим інструментом для впливу публічної влади та бізнесу на розвиток сфери туризму і подорожей. Порівняння та оцінка країн, аналіз їх розвитку є важливим та ефективним фактором під час прийняття інвестиційних рішень, пов'язаних із розвитком сфери туризму і подорожей.

Як уже було зазначено вище, Україна не увійшла до рейтингу 2015 року. Тому маємо можливість проаналізувати звіт за 2013 рік. Минулий звіт зводився, спираючись на 75 показники, що входили до 14 індикаторів, які були охоплені у 3 блоки. (Табл. 1)

Таблиця 1

Показники індексу конкурентоспроможності України*

Показник	2013 місце	Середній бал	2011 місце	2009 місце
Загальне місце в рейтингу	76	3,98	85	77
I. Регуляторне середовище для розвитку туризму	60	4,73	64	62
Державна політика і регулювання	114	3,90	107	104
Екологічна стійкість	92	4,30	88	79
Безпека і охорона правопорядку	77	4,65	82	86
Охорона здоров'я та санітарія	8	6,55	17	18
Пріоритетність політики туризму	84	4,24	101	87
II. Бізнес-середовище та інфраструктура	71	3,62	76	72
Інфраструктура авіатранспорту	78	2,80	93	94
Інфраструктура наземного транспорту	73	3,52	74	72
Туристична інфраструктура	50	4,63	53	55
Інфраструктура інформаційно-комунікаційних технологій	70	3,13	68	51
Цінова конкурентоспроможність	110	4,01	119	116
III. Кадрові, природні та культурні ресурси	99	3,59	118	193
Людський капітал	65	4,93	68	68
Рівень гостинності	101	4,33	117	66
Природні ресурси	102	3,03	119	112
Культурні ресурси	80	2,08	86	88

*Дані отримані зі звіту індексу за відповідні роки [5; 6].

Результати звіту за 2013 рік свідчать, що Україна у рейтингу піднялась на 9 позицій, з 85 до 76, отримавши показник 3,98 бали з 7 можливих. Серед європейських країн Україна посіла 37 місце (із 42) і опинилася вище, ніж Албанія, Вірменія, Сербія, Боснія і Герцоговина та Молдова.

З найкращих показників деталізованого рейтингу України можна виділити деякі фактори, які ми згрупували у табл.2. Рейтинг наступних показників перевищує позначку 50.

Таблиця 2

Найвищі показники рейтингу індексу України*

№ з/п	Показник	Рейтинг
1.	Витрати на започаткування бізнесу	21
2.	Ділові втрати від злочинності та насильства	41
3.	Ділові втрати від тероризму	26
4.	Кількість лікарів на 1000 осіб (щільність)	25
5.	Кількість лікарняних ліжок	4
6.	Доступна пасажиромісткість (внутрішня)	45
7.	Кількість діючих авіаліній	35
8.	Якість залізничної інфраструктури	24
9.	Наявність великих компаній з оренди автомобілів	32
10.	Банкомати, що приймають карти Visa	26
11.	Кількість стаціонарних телефонних номерів	44
12.	Кількість абонентів мобільного зв'язку	43
13.	Паритет купівельної спроможності	31
14.	Обсяг і ефект оподаткування	44
15.	Охоплення середньою освітою	48
16.	Процесуальні норми працевлаштування та звільнення	44
17.	Ділові втрати від ВІЛ/СНІД	42
18.	Кількість природних об'єктів Всесвітньої Спадщини	45
19.	Морські райони, що охороняються	28
20.	Креативні галузі експорту	46

*Дані отримані зі звіту індексу за 2013 р. [6].

Із наведених даних можна зробити певні висновки. Найкращий рейтинг показують фактори, на які впливати уряд чи інші структури практично не можуть. Тобто це історично, географічно встановлені показники (18, 19), або ті, які зазвичай створюються на довгостроковий період (6, 8, 11, 16). Також у списку «найкращих» бачимо деякі показники, значення котрих могло бути отримано із державних статистичних даних, що також не завжди є об'єктивними та досить опосередкованими (1, 5, 6, 14).

У рейтингу також присутні дуже важкі моменти, про які можна стверджувати, розглядаючи показники із найнижчим рейтингом (Табл. 3). Ми розглянули також 20 показників, рейтинг яких є нижчим за позначку 100.

До списку «найгірших» показників увійшли переважно ті, які відносяться до таких підблоків: «Державна політика і регулювання», «Екологічна стійкість», «Безпека і охорона правопорядку», «Пріоритетність

Таблиця 3

Найнижчі показники рейтингу індексу України*

№ з/п	Показник	Рейтинг
1.	Поширеність іноземної власності	123
2.	Права власності	131
3.	Діловий вплив правил на Прямі іноземні інвестиції (ПІІ)	128
4.	Потреби у візі (к-ть країн)	101
5.	Двостороння відкритість Угод повітряного обслуговування	114
6.	Прозорість уряду	119
7.	Суворість екологічної регуляторної політики	111
8.	Примусовість забезпечення виконання екологічної регуляторної політики	114
9.	Сталість розвитку у сфері туризму та подорожей	128
10.	Надійність поліцейської служби	119
11.	Пріоритетність галузі туризму та подорожей на державному рівні	126
12.	Ефективність маркетингу та брендінгу (індивідуалізації) для приваблення туристів	109
13.	Міжнародна авіатранспортна мережа	101
14.	Якість доріг	135
15.	Податки з авіаквитків та аеропортові збори	107
16.	Рівень цін на паливо	135
17.	Показник готельних цін	110
18.	Ставлення населення до іноземних відвідувачів	127
19.	Протяжність представлених ділових подорожей	108
20.	Наземні екосистеми, що охороняються	115

*Дані отримані зі звіту індексу за 2013 р. [6].

політики туризму», «Транспортна інфраструктура (наземна і повітряна)», «Цінова конкурентоспроможність», «Рівень гостинності», «Природні ресурси».

Найважчим і найскладнішим із показників, на наш погляд, є Державна політика і регулювання. Адже цей фактор безпосередньо залежить від публічного управління – від центру і до місцевого самоврядування. Кожен наступний показник може бути врегульованим у першу чергу шляхом покращення та підвищення ефективності державної політики. Сумним показником також є пріоритетність розвитку політики у сфері подорожей та туризму. Адже і географічне положення країни, і природний та ресурсний потенціал повною мірою дозволяють розвивати означену сферу. Прикро бачити Україну у настільки віддаленій позиції від інших країн, що географічно знаходяться біля того ж Чорного моря. Здається, що найбільш суб'єктивним в оцінці країни є рівень гостинності, де оцінюється бажання і спроможність населення відкрито і доброзичливо спілкуватися з гостями країни.

Найгірші показники належать впливу бюрократії, корупції та податкової політики на розвиток бізнесу та залучення інвестицій, довіри до політиків, роботи правоохоронних органів та незалежності судів, якості доріг, стійкості банків, захисту матеріальних та інте-

лектуальних прав власності. Найкращий стан справ в нашій країні з охопленням населення освітою, якості викладання природничих та математичних наук, рівнем розвитку залізниці та обсягах ринку. З часом якість освітніх послуг та рівень вітчизняної науки помітно падає, дана тенденція зумовлена відсутністю впровадження наукоємних технологій у виробництво та фінансування науки на належному рівні.

Той факт, що організатори Всесвітнього економічного форуму в Давосі регулярно, починаючи з 2007 року, публікують Індекс конкурентоспроможності країн в туризмі, переконливо свідчить про важливість туризму для світової економіки в цілому. Індекс готується у тісній співпраці з такими організаціями, як Всесвітня туристична організація (орган ООН) та Всесвітня рада з туризму та подорожей (міжнародний орган професійного сектора).

Отже, можна лише зробити припущення, що країни-конкуренти розвивалися й працювали набагато динамічніше – і тому мають набагато кращі результати. На відміну від країн, які серйозно ставляться до своєї туристичної галузі, в Україну за весь час публікації рейтингу його результати ніколи системно не обговорювалися профільним органом влади, відповідальним за туризм. Сьогодні усі ланки державного управління – від Президента до територіальних громад – мають вирішити, чи серйозно розпочати займатися комплексним розвитком туристичної галузі, чи просто продовжувати згадувати про туризм час від часу, безсило спостерігаючи за тим, як країни-конкуренти захоплюють не тільки міжнародні потоки, але й найбільш пласпроспроможну частину внутрішнього ринку.

Розробки будь-яких нових державних програм у сфері туризму повинні починатися з аналізу причин серйозного погіршення міжнародної конкурентоспроможності української туристичної галузі. І починати такий аналіз можна й потрібно з рівня провідних туристичних центрів країни. Нашій країні необхідна твереза оцінка ситуації, щоб правильно відпрацювати і стратегічні напрямки дії, і тактичні кроки.

Проведений аналіз на основі індексів глобальної конкурентоспроможності свідчить про згубний вплив управлінської сфери на розвиток бізнесу та залучення інвестицій, регресуючі процеси у якості надання освітніх послуг та рівня розвитку науки, незначне використання передових інноваційних розробок у виробництві, незахищеність майнових та інтелектуальних прав власності, відтік висококваліфікованих кадрів. Обсяги ринку, висока якість людського потенціалу, відсутність стихійних лих та епідемій є, фактично, єдиними перевагами над іншими країнами, що за умови структурних якісних змін в управлінській сфері здатні підвищити конкурентоздатність України.

Забезпечення сталого розвитку сфери туризму в умовах становлення в Україні соціальноорієнтованої ринкової економіки вимагає формування принципово нової системи галузевого управління. Її основними ознаками у найближчій перспективі мають стати удосконалення єдиної організаційної структури регулювання туристичної діяльності в країні, збалансування пов'язаних з цим повноважень та відповідальності органів центральної виконавчої влади і місцевого самоврядування, створення ефективного механізму їх взаємодії з господарюючими в галузі суб'єктами.

Процес побудови в сфері туризму ефективного публічного управління повинен бути спрямований на вирішення наступних пріоритетних завдань.

1. Формування єдиної структури регулювання діяльності об'єктів сфери туризму на усіх рівнях публічного управління.

2. Збільшення загального обсягу повноважень органів публічного управління в галузі туризму. В першу чергу, у напрямку зростання їх реальних фінансових можливостей у реалізації галузевих програм і проєктів, а також прав застосування жорстких адміністративних та економічних санкцій стосовно суб'єктів господарювання, що систематично порушують ліцензійні умови провадження туристичної діяльності в Україні.

3. Підвищення самостійності регіональних туристичних управлінь у розв'язанні питань місцевого значення.

7. Створення сучасної нормативно-правової бази регулювання діяльності підприємств туризму.

8. Сприяння розробці та впровадженню прогресивних інформаційних технологій на національному ринку послуг гостинності.

9. Забезпечення сприятливих умов для використання суб'єктами туристичної діяльності державних фінансових, матеріально-технічних та інформаційних ресурсів, науково-технічних розробок і технологій. Стимулювання розвитку матеріально-технічної бази, реконструкції і нового будівництва туристичних об'єктів шляхом залучення позабюджетних коштів, вітчизняних та іноземних інвестицій.

10. Розробка дієвого економічного механізму сталого розвитку сфери туризму (у т.ч. активізація механізмів страхування, удосконалення державної податкової політики, методики ціноутворення, планування та прогнозування господарсько-фінансової діяльності).

Література.

1. Говорова Н. Конкурентоспособность - основной фактор развития современной экономики / Н. Говорова // Проблемы теории и практики управления. – 2006. – № 4. – С. 25–37.
2. Купринюк С. М. Оцінка конкурентоспроможності економіки: Україна у міжнародних рейтингах / С. М. Купринюк // Актуальні проблеми економіки. – 2005. – № 1. – С. 102–110. – С. 104.
3. Экономическая стратегия фирмы: Учебное пособие / Под ред. засл. деят. науки РФ, докт. экон. наук, проф. А. П. Градова. – 2-е изд. испр. и доп. - СПб.: Специальная литература, 1999, - 589 с.
4. Юданов А.Ю. Конкуренция. Теория и практика: Учебно-практ. пособие.- М: Акамес, 1996. - 207 с.
5. TravelTourismCompetitiveness_Report_2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TT_Competitiveness_Report_2011.pdf
6. TravelTourismCompetitiveness_Report_2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TT_Competitiveness_Report_2013.pdf
7. TravelTourismCompetitiveness_Report_2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TT_Competitiveness_Report_2015.pdf

Віта Гончар

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
НАДУ при Президентіві України

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖУВАНОСТІ ПИТАНЬ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ СУЧАСНИМИ НАУКОВЦЯМИ

В статті розглянуто та проаналізовано стан дослідження «парламентаризму» сучасними дослідниками. Представлені сучасні напрацювання з даного питання. Здійснено та узагальнено висновки з цього питання задля вдосконалення у вітчизняній практиці парламентаризму.

Ключові слова: парламентаризм, парламент, демократична держава, народне представництво.

Vita Honchar

ANALYSIS OF THE EXPLORATION DEGREE OF PARLIAMENTARISM BY MODERN SCHOLARS

Problem setting. *The latest events in Ukraine determine the particular importance of consideration of the issue of parliamentarism in order to create a stable democratic state. Under the conditions of democratic development of Ukrainian society and aspirations for European integration of Ukraine the issue of research on the development of parliamentarism in the world and perfection of its functioning in Ukraine is of high priority. The examination of parliamentarism in Ukraine requires research in different scientific disciplines, especially in the science of public administration.*

Recent research and publications analysis. *The researchers from around the world have devoted their works to the issue of parliamentarism. Such modern scholars have made considerable contribution to the development of parliamentarism: I. Alipulatova, H. Atamanchuk, V. Bakumenko, A. Heorhitsu, I. Hrankin, M. Dzhaliylov, V. Zhuravskiy, A. Kerimov, P. Kyslyi, L. Kryshchenko, V. Lysenko, V. Melnychenko, N. Nyzhnyk, M. Haibulin, V. Shapoval. In recent years, various parliamentary issues were considered in the thesis research of V. Hrobova, M. Dadazhonov, V. Dmytrushko, H. Zhuravlova, V. Zvirkovska, A. Liubchenko, L. Pavlova, M. Rosenko.*

Paper objective is to analyze the state of the art of the exploration of parliamentarism by modern scholars.

Paper main body. *A large number of scholars analyze the concept of "parliamentarism" and cover the issues connected to it in their scholarly papers, scientific works, articles.*

In particular, V. Shapoval considers the following issues: the establishment of foreign parliamentarism, the formation of the theory of parliamentarism, parliamentarism and electoral law, the peculiar features of parliaments in different countries. The author conducts deep analysis of the above mentioned issues.

In his work "The establishment of parliamentarism in Ukraine" P. Kyslyi conducts historical survey of the establishment of representative government, parliamentarism in the world and in Ukraine. He gives coverage to the basic principles, ideas of parliamentarism, the place of parliaments in the system of state bodies, their functions, operation order and structure.

Yu. Lomzhets notes that as a political category parliamentarism is too complex, multidimensional phenomenon.

His point of view regarding parliamentarism Carl Schmitt states in the scientific work "Spiritual and historical situation of contemporary parliamentarism". In his work, he reaches the heart of the matter, why democracy and parliamentarism are inevitably linked.

The issue of parliamentarism in modern Ukraine from different perspectives and angles is examined by scientists, who have their own views and opinions in relation to this institution. Among them are: A. Heorhitsu, V. Dmytrushko, H. Zhuravlova, V. Zhuravskiy, V. Zvirkovska, M. Rosenko.

Conclusions of the research. *With reference to the conducted analysis of the state of the art of the issue of parliamentarism by modern scholars, we have drawn the conclusion that the issue of parliamentarism is brought up and deeply investigated lately both in the world science, and in Ukraine in particular. The scientists clarify the essence of the notion of parliamentarism, its axiology, theory and practice, the role and place in the democratic development of society. But the issue of parliamentarism as the ground for the national development was not the subject of a special systematic scientific research. Some works of foreign and national scientists highlight just a few aspects that are to some extent related to parliamentary issues.*

We distinguished the following areas of research on parliamentarism: 1) the theory and practice of parliamentarism (A. Heorhitsu, A. Kerimov); 2) the establishment and development of parliamentarism (I. Hrankin, V. Zhuravskiy, P. Kyslyi, Yu. Lomzhets); 3) the role and place of parliamentarism in the development of society (M. Dadazhonov, V. Shapoval).

Keywords: parliamentarism, parliament, democratic state, popular representation.

Віта Гончар

АНАЛІЗ ИССЛЕДОВАНИЯ ВОПРОСОВ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА СОВРЕМЕННЫМИ УЧЕНЫМИ

В статье рассмотрено и проанализировано положение исследования «парламентаризма» современными исследователями. Представлены современные наработки по данному вопросу. Произведены и обобщены выводы по этому вопросу для усовершенствования в отечественной практике парламентаризма.

Ключевые слова: парламентаризм, парламент, демократическое государство, народное представительство.

станні події в Україні зумовлюють особливу важливість розгляду теми парламентаризму задля створення стабільної демократичної держави.

Будь-якій державі з більш-менш розвинутою демократією притаманне явище парламентаризму. Жоден демократичний устрій в державах неможливий без існування та повноцінної діяльності парламенту. Суть парламентаризму тісно пов'язана та вдосконалюється одночасно з суспільно-політичним розвитком держави.

В умовах демократичного розвитку українського суспільства та євроінтеграційних прагнень нашої держави актуальним постає питання вивчення розвитку парламентаризму в світі та вдосконалення його функціонування в нашій державі. Вивчення парламентаризму в Україні потребує досліджень у сферах різних наук, а особливо науки державного управління.

Вивченням питання парламентаризму займаються дослідники з різних країн світу. Значний внесок у розробку проблеми парламентаризму зробили сучасні вчені І. Аліпулатова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, А. Георгіца, І. Гранкін, М. Джалілов, В. Журавський, А. Керімов, П. Кислий, Л. Крищенко, В. Лисенко, В. Мельниченко, Н. Нижник, М. Хайбулін, В. Шаповал. В останні роки різні питання парламентаризму дослідили в своїх дисертаційних дослідженнях В. Грובה, М. Дадажонов, В. Дмитрушко, Г. Журавльова, В. Звірковська, А. Любченко, Л. Павлова, М. Росенко.

Проте для подальших наукових розробок важливим є аналіз вже проведених досліджень та їх узагальнення.

Серед невирішених раніше частин загальної проблеми – створення стабільної демократичної держави – нами виділено питання наукового дослідження парламентаризму.

Мета статті – проаналізувати стан досліджуваності питань парламентаризму сучасними науковцями.

Питання парламентаризму та ролі парламенту завжди займають ключове місце в громадському й політичному житті будь-якої держави.

Велика кількість науковців досліджує поняття «парламентаризм» та висвітлює питання, зв'язані з ним у своїх наукових працях, доробках, статтях.

Зокрема, В.Шаповал в праці «Зарубіжний парламентаризм» розглядає такі питання: становлення зарубіжного парламентаризму, формування теорії парламентаризму, парламентаризм і виборче право, особливості побудови парламентів у різних країнах. Автор проводить глибокий аналіз вищезазначених питань. Також він зазначає, що явище парламентаризму притаманне кожній сучасній демократичній країні, і що саме на засадах парламентаризму відбувалася еволюція ряду країн Європи та Америки. Парламент в його розумінні – «дзеркало суспільства» [14, с. 4]. Тобто прогресивний розвиток будь-якої країни відбувається на засадах парламентаризму. А парламент віддзеркалює ті події, які відбуваються суспільстві в даний час. Він є лакмусовим папірцем тих процесів, які можна спостерігати в певній державі. Явище парламентаризму, на думку В. Шаповала, ще далеко себе не вичерпало, що дає йому актуальний зміст особливо сьогодні [14, с. 7]. П. Кислий в праці «Становлення парламентариз-

му в Україні» проводить історичний огляд становлення представницької влади, парламентаризму в світі і в Україні. Він висвітлює основні засади, ідеї парламентаризму, місце парламентів у системі органів державної влади, їх функції, порядок роботи, структуру [8].

Ю. Ломжець зазначає, що парламентаризм як політична категорія – дуже складне, багатовимірне явище. При визначенні поняття парламентаризму виникає ряд проблем методологічного характеру, так зокрема у відношенні його змістовної характеристики залишається багато проблемних питань. Періодично, коли ускладнюється політична ситуація в державі та суспільстві, проблема створення або реформування реальної представницької установи стає одним з ключових моментів у реформуванні державного механізму. Саме парламент втілює в собі той форум громадської думки, на якому може бути прийнято консенсусне рішення, що влаштовує всі сторони конкурентного політичного процесу. Завдяки такому представницькому характеру ідея парламентаризму знаходить свою підтримку серед населення [9, с. 3].

Свій погляд на парламентаризм Карл Шмітт викладає в науковій праці «Духовно-історичне становище сьогоднішнього парламентаризму». Вона й до сьогодні залишається найкращим аналізом парламентської системи. В своїй роботі він досягає суті питання, чому неминуче пов'язування демократії та парламентаризму як «вищої мудрості». Він каже, чому парламентаризм є найвищою мудрістю – тому, що парламент повинен контролювати уряд та впливати на призначення підзвітних йому міністрів. Сьогоднішнє становище парламентаризму, на його думку, є критичним тому, що розвиток масової сучасної демократії зробив публічну дискусію порожньою формальністю [7, с. 8].

К.Соколов писав, що парламентаризм пережив той час і те середовище, які його породили, час й середовище аристократичної держави, та продовжує жити в сучасних демократіях, не втративши жодного з своїх принципів, але безпосередньо приходячи до нових форм їх вираження та існування [13, с. 337].

Таким чином, парламентський лад є найбільш розвинутою формою представницького порядку. В умовах дуалізму органи народного представництва беруть активну участь тільки в здійсненні законодавчої влади, користуючись по відношенню до діяльності уряду більш або менш пасивними правами контролю та нагляду. В умовах парламентаризму за представницькими органами юридично закріплюється можливість активної дії й на уряд.

Парламентаризм народився та міцно утвердився в Англії. Звичайно тому, що в Англії правила корона, котра регулювала функціонування парламентського ладу. Уявлення про парламентаризм як державне утворення, яке стоїть на сукупності норм конституційного характеру, є, перш за все уявлення англійське [13, с. 378].

Парламентаризм не є, ні в якому разі, режимом змішування влади. Парламентаризм є режим відносного, м'якого розподілу влади, який передбачає принципіву самостійність вищих органів законодавства й уряду. Парламент і в парламентарній державі не керує безпосередньо. Але він активно впливає на управління, попередньо вказуючи уряду програми діяльності, і має юридично гарантовані засоби вимагати виконання цієї програми [13, с. 425].

Питання парламентаризму в сучасній Україні в різних його ракурсах та аспектах досліджують науковці, які мають свої погляди й думки стосовно цього інституту.

Так, наприклад, Г. Журавльова в праці «Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні» зазначає, що процеси становлення і розвитку парламентаризму в Україні є визначальними для потреб державотворення. Зміст цих процесів забезпечує не тільки демократичне наповнення державотворення, а і його реальність у цілому. Вона вважає важливим і те, що на сьогодні відсутні узагальнені розробки, присвячені теорії і практиці парламентаризму в Україні. В її роботі значну увагу приділено питанням теорії та історії парламентаризму саме в Україні, зроблені спроби самовизначитися щодо понять концептуального характеру (парламентаризм, парламент, функції парламенту, парламентське право тощо) [3, с. 3].

Г. Журавльова досліджувала генезу, передісторію та історію парламентаризму в Україні, аналізувала проблему співвіднесеності теорії парламентаризму з практикою організації представницьких органів державної влади радянської доби. На її думку, важливим чинником зародження парламентаризму були зрушення у сфері суспільного життя. Через об'єктивні причини відповідні зрушення спочатку характеризували суспільно-політичний і державний стан частини країн Західної Європи, і тільки з часом процес становлення і розвитку парламентаризму набув значення загальноєвропейської і світової тенденції. Нерідко парламент як державний інститут по суті штучно вживлювався у механізм владарювання. Звідси виникали проблеми щодо реальності парламентаризму на конкретному національному ґрунті [3, с. 12].

У роботі В. Дмитрушко «Парламентаризм в Україні другої половини XIX ст. – 1920 р.: історіографія» описується ідея парламентаризму в українській суспільно-політичній думці, що пройшла тривалий процес еволюції, зазнавши трансформацій відповідно до історичних реалій, розглядається історіографія, джерела та методологія дослідження парламентаризму. Автором виявлено, систематизовано та проаналізовано джерела та літературу з проблеми стану висвітлення історії становлення українського парламентаризму протягом другої половини XIX ст. та здійснена їх класифікація, проаналізовано та обґрунтовано основні історіографічні етапи накопичення знань про історію українського парламентаризму в науковій та науково-публіцистичній літературі [2].

Л. Павлова в своєму дослідженні «Специфіка функціонування інституту парламентаризму в сучасній Україні» вивчала специфіку функціонування інституту парламентаризму в сучасній Україні на фоні порівняльного аналізу з аналогічними процесами в державах Центральної і Східної Європи. Вона наголошувала, що інститут парламентаризму є ключовим елементом сучасних політичних систем. На її думку, поза парламентаризмом не може бути демократії, бо саме цей інститут визначає таку форму взаємодії суспільства і держави, що ґрунтується на визнанні провідної ролі загальнонаціонального колегіального представницького органу в системі організації державної влади. В роботі вона досліджувала становлення та розвиток теорії парламентаризму, актуалізувала сучасні аспекти його сутності та призначення, визначила особливості

та перспективи модернізації сучасного українського парламентаризму, побудувала модель функціональної діяльності українського інституту парламентаризму в умовах парламентсько-президентської республіки [11].

А. Георгіца в праці «Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики» особливо наголошує на відсутності комплексних досліджень у вітчизняній літературі з проблем парламентаризму. В своїй роботі з питання парламентаризму він із урахуванням новітніх досягнень конституційно-правової науки та на основі узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду державотворення висвітлює актуальні проблеми теорії та практики сучасного парламентаризму: розглянув питання становлення та еволюції цього явища, зробив політико-правовий аналіз його теоретичних засад; проаналізував основні питання організації парламентів; дослідив повноваження та функції парламентських установ під кутом зору активізації їхньої діяльності як необхідної умови утвердження парламентаризму в державно-правовій практиці країн світу [1].

Цінними й суттєвими є доробки В. Журавського щодо питань парламентаризму. В дисертації «Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму» він визначає, що парламентаризм як суспільне явище і як форма парламентського правління є вагомим надбанням цивілізації. Непересічне значення парламентаризму, на його переконання, полягає в тому, що він безпосередньо пов'язаний із запровадженням представницької влади та з ідеєю верховенства парламенту в системі влади, яка зумовлюється принципами представницької демократії, народного суверенітету, паритету прав людини і держави. В. Журавський вважає, що від рівня наукового осмислення генези парламентаризму, його природи, сучасного стану, впровадження у практику діяльності держави залежить ступінь демократизації суспільства [4, с. 3].

Автор досліджував парламентаризм як інститут народовладдя взагалі та український парламентаризм з його особливостями, своєрідністю формування і функціонування в історичному минулому, на сучасному етапі розвитку, розвиток теорії парламентаризму в Україні на етапі здобуття Україною незалежності та застосування ідей парламентаризму в сучасній практиці державного будівництва. В. Журавський вивчав ці питання крізь призму світового і європейського досвіду. Розвиток ідеї парламентаризму він досліджував у формі ідеї верховенства парламенту в системі влади ("парламентського правління"), а також варіантів теоретичного обґрунтування необхідності створення альтернатив верхній парламентській владі [4, с. 16–17].

В. Звіркоvsька зазначала в праці «Український парламентаризм: проблеми становлення і розвитку», що вітчизняній політичній науці бракує праць, які б детально висвітлювали комплекс проблем становлення, функціонування і розвитку парламентаризму в політичній системі незалежної України, які враховували б при аналізі такі характеристики, як рівень парламентської культури й депутатської етики, аналізували проблему в контексті політичного реформування суспільства [5, с. 5].

У своїй роботі вона проаналізувала теоретико-методологічні засади дослідження парламентаризму, визначила чинники становлення парламентаризму як політичного інституту, здійснила теоретичну рекон-

струкцію історичних передумов появи парламентаризму в Україні.

Щодо вивчення науковцями питань парламентаризму В. Звіркowska писала, що інститут парламентаризму відзначається багатогранністю, і тому виступає об'єктом наукового пізнання різних галузей суспільних наук. Він традиційно вивчається представниками юридичної галузі, котрі розглядають парламентаризм як законодавчу гілку влади та її функції. Останнім часом парламентаризм стає предметом вивчення і представниками історичної науки, які досліджують генетичні та національно-культурні аспекти цього явища, закономірності його появи та розвитку. Соціологи розглядають парламентаризм насамперед з погляду електоральної поведінки виборців та участі партій у виборчому процесі. У цьому переліку, на її думку, одне з провідних місць має належати політичній науці, котра вивчає парламентаризм як елемент політичної системи, форму державного правління та характеристику політичного режиму влади [5, с. 3].

М. Їжа та М. Росенко в спільній праці «Теоретико-методологічні засади дослідження парламентаризму» пишуть про виявлення причин недостатньо ефективного функціонування інституту парламентаризму в політичній системі України і можливі напрямки удосконалення системи політичного представництва. Науковцями розглянуто роль і функції парламентаризму з позиції підходів, притаманних науці державного управління. Вони вважають парламентаризм суттєвим елементом ефективного функціонування парламенту України, що завжди викликало критику з боку суспільства, державних органів і посадових осіб державної влади, народних депутатів України. Ними виокремлені особливі нарікання: відсутність стратегії розвитку парламенту, безсистемність, суперечність у прийнятті державних рішень. І це підтверджує необхідність наукового забезпечення процесу становлення саме українського парламентаризму як специфічного політичного інституту з особливими функціями створення його теоретико-методологічної основи саме за підходами науки державного управління. У цій роботі описуються функції, методи та принципи парламентаризму [6, с. 80].

Парламентаризм не є ні досконалою, ні вічною формою державної організації. Коли-небудь й він виконає свою історичну місію до кінця та відіме, щоб поступитись місцем іншим, ще більш високим та витонченим політичним формам. Розуміння парламентаризму, як однієї із проміжних стадій демократичної еволюції людського суспільства може бути покладене в основу дійсно наукової політики парламентського ладу [13, с. 432].

І. Хутінаєв зауважує, що парламентаризм можливий лише тоді, коли інтелектуальний рівень, більшості можновладців та громадян країни дозволять і тим, і іншим роздвигнутись його в ряді важливих завоювань людства, як явища, хоча і з недоліками, але в цілому позитивного, усвідомити й прийняти в якості скупчення ідей, принципів, цінностей представницької демократії та основного способу її реалізації. Тільки в такому випадку можна бути впевненим, що парламентаризм не буде відкинутий населенням та правителями як щось чуже. Парламентаризм – це прийнятна владою та суспільством взаємодія визначеним способом сформованого та реально діючого парламенту з іншими державними органами влади, яка забезпечує реалізацію

представницької демократії. Багатий зарубіжний та вітчизняний досвід дозволяє обрати саме оптимальну його модель для України [12].

Автори підручника «Основи вітчизняного парламентаризму» зазначають, що розвиток демократичних інститутів в сучасному світі обумовив виникнення такого складного політико-правового явища, як парламентаризм – невід'ємного елементу політичної та правової дійсності. Парламентаризм, що займає особливе місце в демократичній правовій державі, базується на принципі розподілу влади та є однією із визначних цінностей сучасного конституціоналізму. Незважаючи на наявність різного роду проблем, які пов'язані із організацією та функціонуванням парламентів, заміни парламентаризму сучасна політична, філософська та юридична науки не знайшли [10].

На підставі проведеного аналізу стану досліджуваності питань парламентаризму сучасними науковцями нами зроблено висновок, що питання парламентаризму порушується останнім часом й глибоко досліджується як у світовій науці, такі в Україні зокрема. Науковцями з'ясовується сутність поняття парламентаризму, його аксіології, теорії та практики, ролі та місця в системі демократичного розвитку суспільства. Проте проблема парламентаризму як основа розвитку держави не була предметом спеціального системного наукового дослідження. Окремі праці зарубіжних і вітчизняних учених висвітлюють лише деякі аспекти, які лише деякою мірою стосувалися питань парламентаризму.

Нами виокремлено такі напрями дослідження парламентаризму: 1) теорія і практика парламентаризму (А. Георгіца, А. Керімов); 2) становлення та розвиток парламентаризму (І. Гранкін, В. Журавський, П. Кислий, Ю. Ломжець); 3) роль та місце парламентаризму в розвитку суспільства (М. Дадажонов, В. Шаповал).

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку мають стосуватися окремих проблемних питань парламентаризму.

Література.

1. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики : автореф. дис... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / А.З. Георгіца. – Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 1999. – 31 с.
2. Дмитрушко В.М. «Парламентаризм в Україні другої половини XIX ст. - 1920 р.: історіографія» : автореф. дис... канд. іст. наук : спец. 07.00.06 / В.М. Дмитрушко. – Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2007. – 20 с.
3. Журавльова Г. С. Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Г. С. Журавльова. – Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 1999. – 19 с.
4. Журавський В.С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму : автореф. дис... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01; 12.00.02 / В.С. Журавський. – Одес. нац. юрид. акад. – О., 2001. – 36 с.
5. Звіркowska В.А. Український парламентаризм: проблеми становлення і розвитку (політологічний аналіз) : автореф. дис... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / В. А. Звіркowska. – НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К., 2002. – 20 с.

6. Іжа М.М., Росенко М.І. Теоретико-методологічні засади дослідження парламентаризму [Електронний ресурс] / М.М. Іжа, М.І. Росенко // Державна політика – 2013. – № 1. – С. 79–84. – Режим доступу до журн. : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-1/doc/2/03.pdf>.

7. Карл Шмитт. Духовно–историческое положение сегодняшнего парламентаризма [Електронний ресурс] / К. Шмитт. – Режим доступу : http://web.archive.org/web/20100211024643/http://ns-archiv.national-socialism.org/ns/index.php?title=Die_geistesgeschichtliche_Lage_des_heutigen_Parlamentarismus

8. Павло Кислий, Чарльз Вайз. Становлення парламентаризму в Україні : На тлі світового досвіду. / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.

9. Ломжець Ю.В. Інститут парламентаризму в сучасній Україні: становлення та динаміка : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец 23.00.02 / Ю. В. Ломжець. – ДЗ Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського. – О., 2011. – 17 с.

10. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / За заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. – Т.1. – 408 с.

11. Павлова Л. І. Специфіка функціонування інституту парламентаризму в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Л. І. Павлова. – Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2010. – 22 с.

12. Парламентаризм в России: некоторые вопросы институционализации / Хутинаев И.Д. [Електронний ресурс] / И. Д. Хутинаев // Современ. право – 2006. – № 3. – С. 20–24. – Режим доступу : <http://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view>.

13. Соколовъ К.Н. Парламентаризмъ. Опыт правовой теории парламентарнаго строя / К.Н. Соколовъ. – С.-Петербург : Типографія «Печатный Трудъ», 1912. – 434 с.

14. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм / Володимир Шаповал. – К. : Основи, 1993. – 143 с.

Diana Dobriy

Ph.D. student of European Integration Department of Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy of Public Administration, Office under the President of Ukraine, Odessa, Ukraine

INTERSECTORAL PARTNERSHIP IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

This study analyses determinants of the concept of interaction of domain influence in the public administration system. Intersectoral partnership (interaction of domain) is seen as the basis of model of governance to local development. Each domain is defined by its identification field. The interaction of these fields determines the possibilities of development of the territory. In this paper determined that the application of the principles of interaction domains is only possible through the use of mechanisms of governance. A list of these mechanisms is provided as a base.

Keywords: *Intersectoral partnership, domain, regional development.*

Діана Добрій

*аспірант кафедри європейської інтеграції
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

МІЖСЕКТОРАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті аналізуються детермінанти концепції взаємодії впливу домену в системі державного управління. Міжсекторальне партнерство (взаємодія домена) розглядається як основа моделі управління до місцевого розвитку. Кожен домен визначається його ідентифікаційним полем. Взаємодія цих полів визначає можливості розвитку території. У цій статті визначено, що застосування принципів взаємодії доменів можливо тільки за допомогою механізмів управління. Перелік цих механізмів забезпечується в якості основи.

Ключові слова: *Міжгалузеве партнерство, домен, регіональний розвиток.*

Диана Добрий

МЕЖСЕКТОРАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье анализируются детерминанты концепции взаимодействия влияния домена в системе государственного управления. Межсекторальное партнерство (взаимодействие домена) рассматривается как основа модели управления к местному развитию. Каждый домен определяется его идентификационным полем. Взаимодействие этих полей определяет возможности развития территории. В этой статье определено, что применение принципов взаимодействия доменов возможно только при помощи механизмов управления. Перечень этих механизмов обеспечивается в качестве основы.

Ключевые слова: *Межотраслевое партнерство, домен, региональное развитие.*

Preamble. The solution of many problems in the life of the local community is only possible by pooling resources from all sectors of society. The partnership, which forms in this case should be seen as a tool that is based on the establishment of relations between the three main sectors of society:

- Public authorities and local governments;
- Businesses, local business community;
- NGOs representing local communities and concerned with local development.

This occurs when the cross-sector partnership (hereinafter – SMEs) is a social phenomenon, which has a variety of possible interpretations, showing his complex and multifunctional character. Accordingly, we can conclude that the mechanisms and the list of government that can be used in the formation of SMEs and large enough.

To create partnerships and to participate in the solution of various problems is related to the provision of local sustainable development. An important factor is the existence of different operating conditions of SMEs from single events to the processes that may continue for several years.

In this regard, it is advisable to consider the main approaches to the definition of SMEs. Based on the fact that the establishment of a partnership involves essentially the creation of local development, their basis must put priority sectors of the local authorities.

Definition of intersectoral partnership. The basis of consideration of the possible definitions of SMEs is necessary to put the thesis that the focus should be on constructive and mutually beneficial cooperation between the three sectors of society to address the problems in the social sphere, in the interests of the entire population or specific groups living in the territory. This approach is consistent with the definition proposed in, according to which the social partnership should be understood as a constructive interaction between reforming and improving the functioning of the social sphere. At the same time, society for the solution of problems associated with its development, based on the resources of various sectors and through their interaction gets the desired effect (Michael J. V. Woolcock 2001).

The concept of SMEs underwent an evolution. Originally the term was understood as the establishment of cooperation, whose main purpose was to achieve a mutually beneficial effect for all organizations (eg, DiMaggio and Powell 1983; Fombrum and Astley, 1983; Schermerhorn, 1975). Later, the SME began to consider the cooperation between the public and private sectors, known in the scientific literature as "public – private partnership" (Ahmad and Miller, 2000).

As a result of the definition of SMEs, in modern works formed the approach that the SME is seen as a new structure of society, which begins to respond to the common problems of the local community. The basis of its organization is the thesis that neither one sector can nor should not dominate public life because they do not have sufficient resources and capacity to address the economic, social and environmental problems of the community.

The definition of such an approach is given (Michael and Paul, 2009): an alliance between parties representing the government, business and civil society, which strategically combines resources and skills of each side, promotes sustainable development and is based on the principle of sharing risks, costs and overall benefits.

A significant contribution to the review of the concept of SMEs made which identified three sectors of society: government, private or business sector and non-profit and social sector. As part of your model, it determines that a representative of each of the sectors providing consent for the general management; commercial sector creates wealth by providing products and services to society; nonprofit seeks to change a person's life. This approach reflects the fact that at the present time, the government cannot be solely made responsible for addressing the social and economic problems of modern society. Responsibility for social and economic development must be put to all three sectors of society, each of which performs its role in coordinating it in a certain way with each other. Thus, in the scientific literature SMEs is seen as a model of public administration to local development, the focus of which is paid to cooperation between sectors. As noted (Frank, Smith 2000), a partnership should be regarded as an agreement on the implementation of something together that benefits all participants and includes any action, not just discussion".

Intersectoral partnership as a factor of local development Considering the definition of the concept of local development (, it can be defined as an activity that characterizes the interaction of government, private sector, civil society and the different social and professional groups and sections of the population and public associations in order to achieve personal and social interests, production, distribution and use of public resources and benefits, taking into account the views of the people or the population in some areas, we can conclude that the concept of SME can be fully considered as a theoretical basis for the formation and operation of such an approach.

But the formation of this partnership will be effective only under the condition that the priority of the public sector, using appropriate governance mechanisms to meet the challenges of local development.

At the same time the possibility of establishing partnerships is largely determined by the level of

development of local institutions of civil society. This is due to the fact that the organization of SMEs to ensure that local development is possible only on the basis of mutually beneficial exchange of resources, access to which can be useful and beneficial for all parties only under certain conditions. Of course, each sector has its own unique resources:

- Public sector: economic, political and legal, administrative and information resources;
- The commercial sector: finance, innovation, labor, and communications;
- The non-profit sector: expertise, social, human, information and communication.

In summary, the following conclusions can be made:

1. The situation in the framework of building programs for local development principles SMEs to optimize and thus significantly increase the effectiveness of governance arrangements for sustainable development;

2. Each SME sector has its own specific interests, priorities, goals, which is a potential source of conflict, destructive forms in interaction and can lead to the eventual rejection of the partnership. Accounting for this is required;

3. The complexity of social phenomena, the inadequacy of the partnership model of the problem solving a specific problem, can be a factor when creating SMEs will be a source of negative consequences.

Of course, not all the processes of local development can be regulated. Therefore, the proposed approach should be based on the possibility of correction of the proposed action, repeating them to achieve predictable results.

Functional interaction between domains. Model of social partnership in the implementation of local development programs

As you know, any concept of local development in the field can be described in terms of the interaction of specific domains of influence.

This approach is reflected in the approach of the United Nations, even though the economy is a major influence, the four areas of sustainable development are: economy, ecology, politics, and cultural development.

The possibility of using the fourth field of sustainable development was highlighted in the report "Our Common Future".

Continued discussion on the concept of sustainable development is based on the assumption that society defines three types of capital (economic, social and natural) that cannot be interchanged, and their consumption is irreversible. This means that natural capital cannot be replaced by economic means. At the same time, in practice, natural, social and economic capital are often complementary.

At the same time, numerous examples of evaluating the effectiveness of social development show that in the conditions of globalization the impact of economic, environmental and social domains is not decisive. The political component, which is reflected in the system of governance is crucial. Thus, from the three standard components of sustainable development: economic, environmental and social, you can go to the application of the principles of cooperation, which are defined domains: economy, ecology, politics and culture, Figure.

Overall, the results of their interaction, can be viewed through the prism of four interrelated spheres of relations of subjects of local development. They are quite complex relationships that are regulated by law and determined traditions, practices, private interests. In general, such a relationship can be represented by the spheres of influence of these domains.

Schematic representation of the effect of environment interaction domain with the relevant functional areas in the implementation of local development programs is provided in Figure 1.

In accordance with Figure 1, the SME space interactions that affect the implementation of the program of local development characterized by a set of functional fields

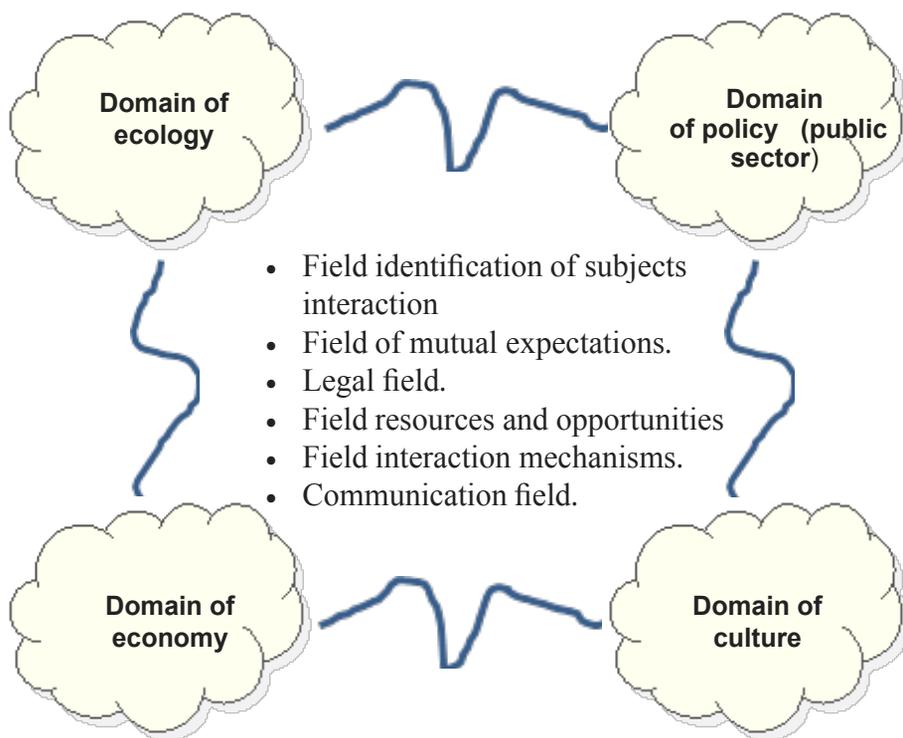


Figure. Functional domains of the field in the implementation of development programs.

in the multi-dimensional variations that have formed and made one or another variant. In this case the functionality of the field have the following characteristics:

1. Field to identify the subjects of interaction. Each participant of SME defines a strategy, according to their expectations, needs and available resources.

2. Field of mutual expectations is determined by the parameters, among those parameters are:

- Strategic vision of local development directions;
- The possibility of investing their resources and level of participation in the profits and obligations;
- The role and the place occupied by the domains of socially significant role in the social life of the local community.

3. Regulatory and legal framework encompasses the entire range of laws and other regulations, which are formed on the basis of local development programs. It not only regulates the relationship between SMEs, but also determines the allocation of resources and distribution of income from the activities of the partnership.

4. The fields of resources and capabilities include a set of tangible and intangible resources of the parties, as well as a system of measures taken within each domain based on the assessment and accounting of resources, as well as the possibility of their use in the conditions of interaction of SMEs.

5. The field of mechanisms of interaction is very important from a practical point of view. It contains the description of the mechanisms of interaction of SMEs that reflects the ways of influencing the public domain (especially the economy) in order to obtain benefits as a result of joint activities.

6. Field Communication is a system of collection, processing, exchange and dissemination of information

needed to apply the control mechanisms of local development. A part of this area is formed by a single information space of interaction domains. Based on the information above, the basis of proposals for the definition of the form of SMEs that can given in the implementation of local development programs, we can put the following:

- The creation of a strategic alliance based on the concept of SMEs to fulfill the requirements of all domains, but the first priority will be to protect the interests of the local community, which will be submitted under certain conditions, the political domain;
- When defining the concept of SMEs, each of the domains, while retaining the specific features of its activities and structure adds to their procedures and methods, which link it to other domains;
- Identifying mechanisms of local development as specific mechanisms of interaction within SMEs, should be critical and to meet the requirements of local development programs. Representatives of each of the domains generally have at their disposal a variety of possible solutions to these problems. The list of basic principles that can be the basis of interaction domains are listed in the table.

Practical consideration and application of cross-site interaction is only possible through the use of appropriate governance arrangements, the use of which is a priority for the development of the initiator (of course, this is a political domain).

When considering the cross-domain interaction in the case of providing programs for local development, it should be noted that the possibility of such an interaction is largely determined by the level of development of

Principles interaction of domain

Universal	Organizational	Principles of management
The presence of shared goal	structuredness	The distribution of roles
Consistency	Adaptive mechanisms of interaction	Selection and optimization of mechanisms of interaction
Complexity	Legal basis for the formation of the interaction domains	Mutual control and monitoring
Harmonization of interests of the parties	The possibility to choose the form and terms of the interaction domains	Evaluating the effectiveness of cross domain interaction

civil society institutions. This is due to the fact that the organization of cooperation is possible on the basis of mutually beneficial exchange of resources, access to which can be useful and beneficial for all parties (domains) only in the presence of such a society.

It should also be noted that the problem of the definition of cross-site interaction management mechanisms should be also based on the optimization of the functioning of the socio-economic mechanisms in the political field, because the scale of the changes that occur in the implementation of local development strategies can potentially be quite large.

Conclusions.

In summary, the following conclusions:

- The position of the basis for the implementation of local development strategies principles of inter-domain interactions and SMEs to optimize the appropriate governance mechanisms, and thus ensure the existence and development of public, commercial and non-profit sectors;
- Each domain has its own specific interests, priorities, goals, which is a potential source of conflict, destructive forms of interaction and can lead to the eventual failure of the joint venture;
- The complexity of social phenomena leads to the approach that the effectiveness of management decisions and minimizes the negative effects possible only on the basis of competent coordination of the various points of view.

References

1. Ahmad and Miller, 2000; Miller, C. and Ahmad, Y. (2000) Collaboration and partnership: An effective response to complexity and fragmentation or a solution built on sand? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 20 (5/6). pp. 1-38. ISSN 0144-333X Available from: <http://eprints.uwe.ac.uk/2216>

2. DiMaggio and Powell 1983; DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell 1983. "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields," *American Sociological Review* 48:147-60.

3. Michael J. V. Woolcock (2001) *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. By Nan Lin. Cambridge University Press, 2001. 278 pp.

4. Flo Frank, Anne Smith THE PARTNERSHIP HANDBOOK. Minister of Public Works and Government Services Canada 2000 Cat. No. MP43-373/1-2000E.

5. Fombrun and Astley, 1983; Astley, W.G., Fombrun, C.J. (1983). Collective strategy: social ecology of organizational environments. *Academy of Management Review*, vol.8 (4): 576-587

6. Schermerhorn, 1975; Schermerhorn, J. R. 1975. «Determinants of interorganizational cooperation». *Academy of Management Journal*. 18: 846-856.

Олена Євмешкіна

доцент кафедри державного менеджменту

НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент

ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НА РІЗНИХ РІВНЯХ

Досліджено теоретичні засади рівнів стратегічного планування. Визначено особливості стратегічного планування на різних рівнях. Досліджено досвід стратегічного планування Сполучених Штатів Америки та Європейського Союзу. Для забезпечення ефективного стратегічного планування в державі необхідна інтеграція зусиль та взаємозв'язок на всіх рівнях. Для цього має бути сформована загальна державна стратегія - програма економічного та соціального розвитку, з якою узгоджуються всі державні цільові програми.

Ключові слова: стратегічне планування, органи державної влади, стратегічний план, стратегія розвитку.

Olena Yevmieshkina

PECULIARITY STRATEGY PLANNING ON THE DIFFERENT LEVELS

Wording problem. The main importance for stability development state is quality strategy planning. The strategy planning is system process of prognosis and plan for future. This is rationalization process. It foresees function division and relation of aims. That is why research of strategy planning on the different levels is actually.

Analysis of recent researches and publications. The problems of strategy planning on regional and municipal levels are researched by scientists of public administration Yu.P. Sharov, V.V. Tertychka, O.I. Kiliievych. V.P. Tron studies criterions and alternatives in make a strategy decision. Z.Ye. Shershniova, V.L. Dykan, A.V. Cherep study strategy planning on the organizational level. Analysis of recent researches and publications shows no comprehensive studies of peculiarity strategy planning on the different levels.

Goal. Determine peculiarity strategy planning on the different levels.

The main material of the study. Strategic planning in Ukraine can be implemented at different levels: Central (the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry, other Central body of Executive power), regional, local, organizational. At each level, strategic planning is provided according to certain functions.

Strategic planning at the Central level takes place through the participation of the Central Executive authorities in defining public policy in the relevant areas.

At the local level the implementation of national and regional programs of socio-economic and cultural development. At the regional level develop strategy. Civil society can influence the formation of public policy. In the institutions of private property define organizational level of strategic planning. Organization-level strategies are planned and implemented at three levels: strategic, tactical and functional.

To ensure effective strategic planning in the state necessary to integrate the efforts and linkages at all levels.

For this to be generated General public strategy programme of economic and social development, which aligns all of the state target program.

A topical example is adopted in 2010 at the level of the European Union's long-term strategy "Europe 2020", which was accepted by all countries of the Community.

States in America are responsible for two areas of economic development: an active partnership with the Federal government in the preparation of conditions throughout the state for economic growth, competitive advantages of the state and formation on their basis of local policy innovation development of the state.

Conclusions. Strategic planning in Ukraine is exercised on different levels: Central (the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry, other Central body of Executive power), regional, local, organizational.

To ensure effective strategic planning in the state necessary to integrate the efforts and linkages at all levels. For this to be generated General public strategy programme of economic and social development, which aligns all of the state target program.

The prospect of further studies is the study of experience in the development, coordination and approval of strategies for economic and social development in foreign countries.

Keywords: strategy planning, government bodies, strategy plan, development strategy.

Елена Евмешкин

ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ

Исследованы теоретические основы уровней стратегического планирования. Определены особенности стратегического планирования на разных уровнях. Исследован опыт стратегического планирования Соединенных Штатов Америки и Европейского Союза.

Для обеспечения эффективного стратегического планирования в государстве необходима интеграция усилий и взаимосвязь на всех уровнях. Для этого должна быть разработана общая государственная стратегия - программа экономического и социального развития, с которой согласовываются все государственные целевые программы.

Ключевые слова: стратегическое планирование, органы государственной власти, стратегический план, стратегия развития.

Постановка проблеми

Найбільшого значення для стабільного розвитку держави має ефективне стратегічне планування. Стратегічне планування є систематичним процесом, за допомогою якого здійснюється прогноз та план діяльності на майбутнє. Оскільки даний процес носить раціональний характер, для його забезпечення необхідно мати чіткий розподіл функцій, а також взаємопов'язаність цілей кожного рівня. Тому актуальним є дослідження особливостей стратегічного планування на різних рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми стратегічного планування на регіональному й муніципальному рівнях досліджені у працях науковців з державного управління Ю. П. Шарова, В. В. Тертички, О. І Кілієвича. В. П. Тронь у своїх дослідженнях акцентував увагу на вивченні критерій і альтернатив при прийнятті стратегічних рішень. У працях З. Є. Шершньової, В. Л. Диканя, А. В. Черепшироко представлені дослідження стратегічного планування на рівні організації.

Мета

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що комплексно дослідження особливостей стратегічного планування на різних рівнях не висвітлено в наукових джерелах.

Визначити особливості стратегічного планування на різних рівнях.

Виклад основного матеріалу

Стратегічне планування в Україні може реалізовуватися одночасно або послідовно на різних рівнях: центральному (Кабінет Міністрів України, міністерство, інший центральний орган виконавчої влади), регіональному, місцевому, організаційному. Вчені відзначають, що характерними рисами стратегічного планування є [12]:

- спрямованість на середньострокову та довгострокову перспективи;
- орієнтація на досягнення визначальних для організації, регіону чи громади системи цілей;
- органічний взаємозв'язок поставлених цілей з обсягом і структурою ресурсів, потрібних для їх досягнення (як наявних, так і створених у перспективі);
- врахування впливу різноманітних умов і факторів, які визначають стан об'єкта планування.

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» стратегічне планування

здійснюють Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують та реалізують державну політику у сфері економічного та соціального розвитку, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації [4].

Під рівнями стратегічного планування розуміється ієрархічний рівень органів державної влади, установ та організацій державної і недержавної власності, громадських організацій, що здійснюють стратегічне планування.

На кожному рівні стратегічного планування забезпечується відповідно до визначених функцій.

Президент України, який є главою держави, звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України [8]. У даному документі визначаються основні вектори розвитку держави у різних сферах життєдіяльності. Відповідно до цього приймаються державні стратегічні рішення.

Кабінет Міністрів України, вищий орган у системі органів виконавчої влади, формує політику держави. Вона закріплюється у Програмі його діяльності на період повноважень. Так, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій постановою Верховної ради України від 11 грудня 2014 Року № 26, основними цілями діяльності визначено [9]:

- нова оборонна політика, що гарантує національну безпеку і обороноздатність України та відновлення національного суверенітету на всій території держави;
- нова політика державного управління;
- нова антикорупційна політика;
- нова економічна політика;
- нова політика управління державною власністю;
- нова продовольча політика;
- нова політика енергетичної незалежності;
- нова соціальна політика;
- нова культурна політика;
- нова політика розвитку молоді та спорту;
- нова політика міжнародної допомоги.

Здійснюючи функції стратегічного планування, Кабінет Міністрів України має вплив на органи виконавчої влади та державні підприємства, установи й організації.

Стратегічне планування як функція стратегічного управління здійснюється шляхом прийняття щорічної Програми економічного і соціального розвитку України, розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, інших державних програм, планування прийняття актів уряду [6].

Отже, стратегічне планування на центральному рівні відбувається шляхом участі центральних органів виконавчої влади у визначенні державної політики у відповідних сферах.

Виконавчу владу в областях і районах, місті Києві здійснюють місцеві державні адміністрації. Вони забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях ком-



Рис. 1. Рівні стратегічного планування в Україні.

пактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку [7].

На регіональному рівні програмним документом, що готується в процесі стратегічного планування, є стратегія регіонального розвитку [11].

Стратегії регіонального розвитку характеризуються такими ознаками:

1. Орієнтація на потреби та інтереси людей.
2. Консенсус щодо довготермінової мети (бачення) розвитку території.
3. Всебічність та цілісність.
4. Спрямованість на чіткі бюджетні пріоритети.
5. Проведення комплексного аналізу стану регіонального розвитку.
6. Обов'язковість моніторингу та оцінювання.
7. Наявність відповідальності та лідерства на місцевому рівні.
8. Наявність впливової провідної установи та висока готовність органів влади дотримуватися зобов'язань.
9. Розбудова існуючих механізмів і стратегій.
10. Активна й ефективна участь громадськості.
11. Зв'язок між національним і місцевим рівнями.

До основних напрямів створення ефективного економіко-організаційного механізму регіонального управління належать:

- відновлення соціального статусу регіону як основного об'єкта управління економічним та соціальним розвитком території;
- прийняття правових основ політики на регіональному рівні, які закріплюють за центральними органами влади тільки ті функції, що не можуть бути делеговані регіонам (зовнішня політика, оборона країни, національний банк та фінансова система, науково-технічна політика і фундаментальна наука, розподіл центральних капітальних вкладень тощо);
- передача управління державним майном на регіональний рівень, щоб підвищити відповідальність за його ефективне функціонування;
- визначення поля спільної дії (вища освіта, пенсійна система тощо), з якого центральна влада приймає основні положення, а місцева влада на їх основі розробляє свої правові акти;
- надання права обласним (районним) державним адміністраціям та виконкомам міських рад використовувати не менше 70% власних доходів зі сформованих відповідною радою регіональних бюджетів.

До основних функцій та типових завдань регіонального органу управління належать такі [3]:

- в складі функції планування — стратегічне та поточне планування діяльності;
- розробка та затвердження програм економічного і соціального розвитку; здійснення прогнозу розвитку.

Існує цілий ряд стратегій регіональної організації:

- «розвиток» – забезпечення стійкого функціонування регіонального господарства;
- «соціального росту» – підвищення добробуту й культурного рівня населення;
- «виробнича функція регіону» – виконання регіональним господарським комплексом певних виробничих функцій [14].

Згідно зі статтею 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [8]. Пріоритетною метою громадських організацій є задоволення та захист законних прав та інтересів громадськості. Громадянське суспільство може впливати на формування державної політики завдяки своїм таким особливостям:

- необмеженість та унікальність ресурсів;
- загальний доступ, відкритість, гнучкість мереж і їхніх соціальних форм;
- демократичність, інтегративність;
- поширення нових принципів організаційної діяльності і комунікацій на соціальну сферу [2].

В Сполучених Штатах Америки накопичений цінний досвід партнерства влади і громадянського суспільства у вирішенні стратегічних завдань розвитку. Штати в Америці несуть відповідальність за два напрями стимулювання економічного розвитку: активне партнерство з федеральним урядом у підготовці умов на території штату для економічного зростання, визначення конкурентних переваг штату і формування на їх основі політики місцевого інноваційного розвитку штату.

Інноваційна ініціатива в США формує дев'ять стратегічних напрямів, відповідно до яких повинна працювати влада штатів:

- формування у підприємств стимулів для розвитку, основаних на принципах інноваційної економіки;
- спільне інвестування в інфраструктуру інновацій;
- спільне інвестування в сферу підготовки кадрів і підвищення кваліфікації працівників;
- сприяння розвитку підприємництва;
- підтримка промислових кластерів;
- зниження затрат бізнесу без зниження рівня життя;
- допомога в підвищенні виробництва;
- перегляд заходів з розвитку економіки;
- залучення федеральної допомоги [13].

В установах недержавної власності визначають організаційний рівень стратегічного планування. На рівні організації стратегії плануються і реалізуються на трьох рівнях: корпоративному, тактичному і функціональному [17].

Стратегія корпоративного рівня визначає організацію в цілому, структуру, функціональні обов'язки її підрозділів, що дозволяє сприймати організацію як ціле. Сюди входять питання визначення місії (стратегічні цілі, основні принципи й цінності, напрями діяльності, способи співробітництва з іншими організаціями, методи роботи з населенням, культура, етика), завдань, ключових сфер діяльності, фінансування.

Другий рівень характеризується як тактичний. На даному рівні здійснюється аналіз інформації і побудова стратегії діяльності організації.

На функціональному рівні узгоджуються функції організації всіх рівнів, завдання, створюються передумови виконання стратегічних завдань.

Для забезпечення ефективного стратегічного планування в державі необхідна інтеграція зусиль та взаємозв'язок на всіх рівнях.

Для цього має бути сформована загальна державна стратегія – програма економічного та соціального

КОРПОРАТИВНИЙ	структура, функціональні обов'язки підрозділів, місія, завдання, ключові сфери діяльності, фінансування
ТАКТИЧНИЙ	стратегія діяльності організації
ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ	виконання стратегічних завдань

Рис. 2. Стратегічне планування на рівні організації.

розвитку, з якою узгоджуються всі державні цільові програми. Таким чином відбувається процес гармонізації цілей і стратегічних напрямів нижчих рівнів з вищими. Загальним підґрунтям тут є Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», що визначає принципи та пріоритети політики у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також зовнішньої політики України [5].

Даний закон дає основу для розробки загальних довгострокових цілей розвитку України, з яких за логікою мають впливати стратегії розвитку різних сфер суспільного життя. Згідно з європейською практикою, такі цілі визначаються у спеціальному стратегічному документі (стратегії, програмі, плані), затвердженому на вищому рівні на термін більше 5 років.

Актуальним прикладом є прийнята у 2010 р. на рівні Європейського Союзу довгострокова стратегія «Європа 2020», яку взяли до виконання усі країни Спільноти. Стратегією заплановано досягнення до 2020 р. таких загальних цілей:

- зайнятість – 75 % населення у віці 20–64 рр.; інвестування – 3 % ВВП країн ЄС у наукові дослідження та розробки;
- співвідношення клімат/енергія «20/20/20», в тому числі на 30 % менше викидів у атмосферу;
- відсоток школярів, які не завершують навчання, – менше 10 % та відсоток молодих людей, які здобувають вищу освіту, – не менше 40 %; кількість людей, які перебувають під загрозою бідності, – менша на 20 млн [15].

Кожна країна щороку розробляє національну програму реформ, що визначає конкретні політики і заходи у різних суспільних сферах для досягнення цілей зазначеної стратегії, а також програму стабілізації/конвергенції, що містить бюджетний прогноз та план на наступні 3–4 роки [16].

У США сформована спільна думка Конгресу і Президента про те, що найбільш важливим державним довгостроковим завданням має стати сталий розвиток країни. У зв'язку з цим визначено десять національних цілей розвитку країни [1]:

- 1) здоров'я нації і сприятливе навколишнє середовище;
- 2) економічне процвітання;
- 3) соціальна справедливість;
- 4) збереження природних умов;
- 5) створення управлінської атмосфери;
- 6) стійке суспільство;
- 7) громадянська згода;
- 8) стабільне населення;
- 9) лідерська роль в світі;

10) доступність освіти.

Сформульовані цілі вказують на розроблення такої моделі розвитку, яка була б прийнятною й для інших країн.

В Україні подібним довгостроковим стратегічним документом є Стратегія сталого розвитку «Україна-2020». Запровадження практики розробки даного документу є вкрай необхідним, оскільки це дає загальне бачення майбутнього та основу для розробки на середньострокову перспективу більш конкретних стратегічних документів.

З метою досягнення цілісності і завершеності стратегічного управління в Україні запропоновано законопроект «Про державне стратегічне планування» від 3 листопада 2011 р. № 9407, згідно з яким документи державного стратегічного планування мають розроблятися на довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий період [10].

Зокрема, на довгостроковий період (більше 5 років) мають розроблятися:

- 1) Стратегія розвитку України (не менше, ніж на 10 років);
- 2) Стратегія регіонального розвитку України;
- 3) стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

На середньостроковий період (від 3 до 5 років) мають розроблятися:

- 1) План соціально-економічного розвитку України (на 3 роки);
- 2) плани соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст;
- 3) Прогноз економічного і соціального розвитку України;
- 4) Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- 5) прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- 6) державні цільові програми (в окремих випадках можуть розроблятися на більш тривалий строк);
- 7) регіональні та місцеві цільові програми;
- 8) плани діяльності центральних органів виконавчої влади;
- 9) плани розвитку державних господарських об'єднань, державних акціонерних компаній, державних холдингових компаній;
- 10) основні засади грошово-кредитної політики.

4. На короткостроковий період (1 рік) мають розроблятися:

- 1) Основні напрями економічної та бюджетної політики;
- 2) Державний бюджет України;
- 3) місцеві бюджети;
- 4) річні фінансові плани державних підприємств, господарських товариств, у статутному (складеному) капіталі яких більше 50% акцій (часток, паїв) належать державі;
- 5) прогнозні баланси попиту та пропозиції товарів і послуг.

Стратегічне планування в Україні здійснюється на різних рівнях: центральному (Кабінет Міністрів України, міністерство, інший центральний орган виконавчої влади), регіональному, місцевому, організаційному.

Для забезпечення ефективного стратегічного планування в державі необхідна інтеграція зусиль

та взаємозв'язок на всіх рівнях. Для цього має бути сформована загальна державна стратегія – програма економічного та соціального розвитку, з якою узгоджуються всі державні цільові програми.

Перспективою подальших досліджень має стати вивчення досвіду формування, узгодження та затвердження стратегій економічного і соціального розвитку зарубіжних країн.

Література.

1. Тиханский А. И. Доктринальное видение национальной безопасности в США и особенности ее стратегического планирования // <http://viktorvoksaev.narod.ru/16.pdf>.
2. Громадянське суспільство в Україні: становлення та розвиток : навч. посіб. / А. М. Михненко, С. О. Кравченко, І. В. Пантелейчук та ін. ; – К. : УкрСІЧ, 2015. – С. 210.
3. Жаворонкова Г. В., Жаворонков В. О. Стратегічне управління розвитком регіону // Науковий вісник Інституту міжнародних відносин Національного авіаційного університету. – № 1. – 2010. – Вип. 1. Сер.: Економіка, право, політологія, туризм. – С. 25–30.
4. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602 // Відомості Верховної Ради України, 2000, № 25, ст. 195.
5. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2011 року, № 2411 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст. 527.
6. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794 // Відомості Верховної Ради, 2014, № 13, ст. 222.
7. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586 // Відомості Верховної Ради України, 1999, № 20-21, ст. 190.
8. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 41.
9. Постанова Верховної ради України від 11 грудня 2014 року № 26 «Про програму діяльності Кабінету Міністрів України».
10. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування». Реєстраційний номер 9407 від 3 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7.
11. Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2014. – 516 с.
12. Стратегічне планування. Навчальний посібник/ О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008. – 138 с.
13. Стратегическое планирование в США: новые подходы. [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <http://www.city-strategy.ru/50>.
14. Функции регионального менеджмента // Электронный ресурс. Режим доступа : http://studopedia.net/4_40959_funktsii-regionalnogo-menedzhmenta.html.
15. Europe 2020 – Key Documents [Electronic resource]. – http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_en.htm.
16. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Electronic resource]. – Brussels
17. Levels of Strategy // <http://www.mbaknol.com/strategic-management/levels-of-strategy>.

Оксана Заскалкіна

аспірант кафедри економічної політики та менеджменту
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України

СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

У статті узагальнено теоретичні підходи до визначення сутності механізмів державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки. Виокремлено правовий, економічний, адміністративний, соціальний та інформаційний функціональні механізми. Уточнено визначення поняття «механізм державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки».

Ключові слова: державне регулювання, механізм державного регулювання, інституціональне середовище, аграрний сектор економіки, механізм державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки.

Oksana Zaskalkina

ESSENCE OF THE MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT IN THE AGRARIAN SECTOR OF ECONOMY

Problem setting. *The agricultural sector of the Ukrainian economy has covered a long and complicated way of formation marked by a variety of changes. The transition from command-administrative to market economy was accompanied by an essential transformation of its basic institutions, which promoted in a systemic manner agricultural development under the conditions of an accelerated integration into the globalized world economy. In that situation, the state has faced a task of using scientifically substantiated approaches to agricultural policy implementation, which could neutralize the threat of the sector imbalance and be responsive to international food challenges.*

Recent research and publications analysis. *Although the issues of state regulation of the agricultural sector have been discussed in the works by numerous domestic and foreign scientists, in particular, Danylenko A., Koretskyi M., Latynin M., Sivachenko I., Stativka N., Uliianchenko Yu., Zinchenko A., the current significance of the institutional approach to innovative development of the national economy stipulates the search for new mechanisms for state regulation and methods of agricultural sector participants' interaction.*

The paper objective is to determine the essence of the mechanisms for state regulation of the institutional environment in the agricultural sector of the economy.

The paper main body. *For the time being, there is no alternative to state regulation of the institutional environment of the agricultural sector of the Ukrainian economy which can be proved by the global economic development trends. Indeed, the shortcomings of the institutional environment coupled with the field peculiarities lead to multiple twists in terms of competitiveness, causing unequal rules of game for economic agents, and a growth in transaction costs.*

The essential features and distinguishing characteristics of mechanisms, by which the state influences the agricultural sector and its institutional environment, have been considered by way of defining its basic categories, namely: 'state regulation', 'mechanism', 'mechanism for state regulation of the institutional environment of the agricultural sector.'

It has been emphasized that the mechanism for state regulation of the institutional environment in the agricultural sector of the economy is an organized totality of functions, methods, and tools of state regulation of the institutional environment in the agricultural sector as well as their interrelations that are based on principles established to achieve the set goals. The relevant objective, goals, principles, functions, methods and tools are described; the object and subject of that influence are determined.

It has been found that the objective of state regulation of the institutional environment in the agricultural sector of the economy is creation of a favorable environment for sustainable development of the field to meet the public interests. Attainment of that objective would help achieve the appropriate goals: a high competitive ability of both the agricultural sector and its produce; the social development of rural territories; preservation and recovery of the natural environment; a high level of food security etc.

The research findings of the leading Ukrainian scientists have been analyzed from the perspective of the most important state powers related to the future needs of developing institutional environment in the agricultural sector. The functional mechanisms were suggested to be classified into legal, economic, administrative, social, and information ones. It was stressed that an organizational component makes up part of each of the said mechanisms, since none of them can function without it.

Conclusions of the research. *The paper exposes the structure of the mechanisms for state regulation of the institutional environment in the agricultural sector of the economy, identifying not only their necessary components, but also the logic of their formation. Each of the functional mechanisms has its intended use and content, its own relative priority, while their optimal combination ensures an effective public-administrative decision-making and implementation aimed to activate the regulated object's development. A rational combination of advantages of legal, economic, administrative, social, and information mechanisms for state regulation of institutional environment is an essential precondition for the agricultural sector's improved efficiency.*

Keywords: state regulation, mechanism of state regulation, institutional environment, the agrarian sector of economy, the mechanism of state regulation of the institutional environment in the agrarian sector of economy.

Оксана Заскалкина

СУЩНОСТЬ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ

В статье обобщены теоретические подходы к определению сущности механизмов государственного регулирования институциональной среды в аграрном секторе экономики. Выделены правовой, экономический, административный, социальный и информационный функциональные механизмы. Уточнено определение понятия «механизм государственного регулирования институциональной среды в аграрном секторе экономики».

Ключевые слова: государственное регулирование, механизм государственного регулирования, институциональная среда, аграрный сектор экономики, механизм государственного регулирования институциональной среды в аграрном секторе экономики.

Постановка проблеми

Постановка проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу

Аграрний сектор економіки України пройшов великий та складний шлях формування з різноманітними інституціональними змінами. При переході від командно-адміністративної до ринкової економіки відбулась суттєва трансформація його базових інститутів, які системно сприяли розвитку сільського господарства в процесі прискореної інтеграції в глобалізаційне світове господарство. Така ситуація поставила перед державою завдання щодо використання науково обґрунтованих підходів до реалізації аграрної політики, що здатні нівелювати загрозу не лише розбалансування галузі, але й швидко реагувати на виклики міжнародних продовольчих проблем.

Питання державного регулювання аграрного сектору економіки висвітлено у працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема таких як: Даниленко А. С. [4], Зінченко А. С. [8], Корецький М. Х. [12], Латинін М. А. [15], Сіваченко І. Ю. [17], Статівка Н. В. [18], Ульяновченко Ю. О. [20]. Проте, сучасна значимість інституціонального підходу до інноваційного розвитку національної економіки потребує пошуку нових механізмів державного регулювання та методів взаємодії всіх учасників аграрного сектору.

Метою статті є визначення сутності механізмів державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки.

На сьогодні альтернативи державному регулюванню інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України поки ще немає, що підтверджується тенденціями розвитку світової економіки. Адже недосконалість інституціонального середовища в поєднанні з особливостями галузі призводить до різного роду перекручувань у конкурентній сфері, створює нерівні правила гри для суб'єктів господарювання, стимулює зростання трансакційних витрат.

Серед вітчизняних науковців одна група ототожнює категорії «державне управління» та «державне регулювання», інша - розглядає державне регулювання як складову державного управління. На наш погляд, необхідно розглядати ці поняття як діалектичний взаємозв'язок через об'єкт спрямованості відповідної дії. Основна відмінність між категоріями «регулювання» й «управління» полягає у глибині керуючого впливу на певні об'єкти. Управлінський процес, поряд із регулюючим впливом, має ознаки спрямовуючої діяльності. Така діяльність суб'єкта владних відносин пов'язана насамперед із можливістю визначення директорії руху системи у межах, які забезпечують збереження відповідної структури та режиму її діяльності [19, с 21].

В Енциклопедії державного управління (т.1) зазначається, що державне регулювання в умовах ринкової економіки вплив держави на економічну систему, спрямований на досягнення цілей її економічної політики в умовах ринкової економіки [10, с. 153]. Ширшим, на наш погляд, є визначення державного регулювання як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [3, с. 56].

Для успішного проведення дослідження теоретичних засад державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки необхідним є визначення поняття «механізм» як базового елемента системи. Так, у перекладі з грецької даний термін означає «зброя», «машина». Згідно з першим підходом – це послідовність станів, процесів, які визначають собою які-небудь дії, явища; відповідно до другого – система, устрій, який визначає порядок певного виду діяльності [13, с. 440].

Цікавим є визначення механізму управління як складової системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [21, с. 99]. Автор наголошує, що механізмом може бути сама держава, якщо розглядати її як форму суспільного самоуправління. Натомість, під механізмом держави в широкому розумінні розуміється механізм практичної реалізації державної влади, а у вузькому - конкретний засіб впливу держави на суспільство для вирішення поставлених завдань або розв'язання суперечностей [4]. Механізм складається з ланок або елементів, які утворюють певну систему і рух яких викликає рух інших елементів. Механізм може бути елементом більш складної системи або механізму. На вході до механізму використовується енергія одного виду, а на виході маємо енергію іншого виду. Але, слід мати на увазі, що поняття руху та взаємодії фізичних об'єктів не можна беззастережно переносити на соціально-економічну сферу або на сферу державного управління [20, с. 40]. Погоджуємося з тим, що чим складнішим є соціально-економічний процес, тим складнішими є механізми його регулювання [7, с. 200].

Надалі необхідним є визначення категорії «механізм державного регулювання». Механізм державного регулювання розглядається як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для за-

безпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) на підвищення функціонування економіки [11]. Інша група вчених визначає механізм макроекономічного регулювання ринкової економіки змішаного типу як систему макроекономічних регуляторів, що складаються з таких основних елементів: ринкові регулятори; важелі державного впливу на економіку; корпоративне управління; інститут соціального партнерства [5, с. 109]. Повністю погоджуємося, що зміст поняття «механізм державного регулювання економіки» можна визначити як систему засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних і правових функцій [12, с. 37].

У науковій літературі існує багато різних підходів до визначення понять «державне регулювання аграрного сектора економіки». Найбільш вдалим ми вважаємо визначення його як способу дій суб'єкта регулювання, який ґрунтується на базових принципах і функціях, забезпечуючи за допомогою певних форм, методів і засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення поставленої мети та розв'язання суперечностей [15, с. 32].

Узагальнюючи наведені вище визначення, на нашу думку, механізм державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки – упорядкована сукупність функцій, методів та інструментів державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки і взаємозв'язків між ними, що ґрунтуються на встановлених принципах для досягнення визначеної мети.

Більш детально розкриття поняття «механізм державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки» здійснюється через окреслення мети, цілей, принципів, функцій, методів та інструментів і визначення об'єкта та суб'єкта такого впливу.

Метою державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки, на наш погляд, має стати створення сприятливого інституціонального середовища для забезпечення сталого розвитку галузі задля досягнення суспільних інтересів. Вона є стратегічним напрямом розвитку, репрезентує невідкладні пріоритетні цілі, що заслуговують на особливу увагу. Мета повинна охоплювати порівняно тривалий період часу. Вона покликана ліквідувати розрив між поточним та бажаним рівнями розвитку галузі, окреслювати чіткий напрямок розвитку і має бути реалістичною та досяжною [15, с. 34].

Реалізація цієї мети забезпечить досягнення відповідних цілей: конкурентоспроможність як самого аграрного сектора економіки, так і його продукції; соціальний розвиток сільської місцевості; збереження та відродження довкілля; високий рівень продовольчої безпеки країни тощо [20, с. 41].

Важливе місце у механізмі державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки займають принципи державного регулювання. Принцип визначається як переконання, погляд на речі або вихідне положення будь-якої теорії, вчення [22, с. 660]. Основними принципами державного регулювання економіки визначають такі: науковості; обґрунтованості; погодження інтересів, системності, цілеспрямованості, пріоритетності; комплексності;

адаптації; мінімальної достатності; ефективності [5, с. 33]. Державне регулювання розвитку аграрного сектора здійснюється за такими принципами: пріоритетність та аграрний протекціонізм; системність і комплексність; передбачуваність і прозорість; послідовність і справедливість; зрозумілість та ефективність; екологічна доцільність [15, с. 40]. Державне регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки доцільно проводити за вищеперахованими принципами, які можуть бути доповнені наступними: раціонального аграрного протекціонізму, забезпечення сталого розвитку, програмно-цільового регулювання, стимулювання конкурентних відносин, системності, стабілізації аграрного ринку, урахування регіональних особливостей, єдності галузевого та територіального управління, наукової обґрунтованості, оптимального розміщення продуктивних сил, екологічної доцільності, розвитку інтеграційних процесів, забезпечення продовольчої безпеки, законності, правової упорядкованості, публічності [20, с. 43–44].

Форми державного регулювання становлять вид впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання. Основними формами впливу держави на розвиток аграрного сектора є – інституційна; бюджетно-податкова; грошово-кредитна; антимонопольно-конкурентна; цінова; інвестиційна; зовнішньоекономічна; екологічна; соціально-економічна форми регулювання [15, с. 41]. Вибір тієї чи іншої форми регулювання обумовлений характером завдань та конкретною ситуацією, що склалася в економіці країни.

Державне регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки передбачає використання низки методів, які визначаються рівнем розвитку ринкових відносин та впливу факторів зовнішнього середовища. Метод в державному управлінні – систематизовані способи владного впливу державних органів на процеси суспільного і державного розвитку, діяльність державних структур і конкретних посадових осіб, що приводять до вирішення поставлених управлінських завдань на основі знання певних принципів державного управління. Тобто, під методами державного регулювання розуміють сукупність засобів і прийомів впливу держави на суб'єкти господарювання [3, с. 67].

Існує велика кількість класифікацій, а також виділення груп методів державного регулювання, але загалом їх можна поділити на дві категорії: загальні (прямого адміністративного і непрямого регулюючого впливу з боку органів державної влади на відповідні об'єкти управління) та спеціальні (адміністративні; економічні; соціально-політичні; морально-етичні; науково-аналітичні тощо) [3, с. 313–314].

За формами впливу на суб'єкти аграрного ринку їх поділяють на прямі та непрямі. Прямі методи державного регулювання не передбачають створення додаткового матеріального стимулу, не загрожують фінансовими збитками і спираються на силу державної влади. Методи непрямого (опосередкованого) державного регулювання ґрунтуються переважно на товарно-грошових важелях, визначають правила гри в ринковому господарстві та впливають на економічні інтереси суб'єктів господарської діяльності. До цих методів належать: рівень оподаткування і система податкових пільг, регулювання цін, їх рівні та співвідно-

шення; плата за ресурси, відсоткові ставки за кредит і кредитні пільги; митне регулювання експорту та імпорту, валютні курси, умови обміну валют. За засобами впливу розрізняють: правові, економічні, адміністративні, організаційні, політичні, соціально-психологічні, морально-етичні, координаційні, регулюючі, примусові, стабілізуючі, інформаційні методи [15; 18; 20].

Наукове обґрунтування теоретичних підходів до державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки передбачає, передусім, виокремлення функціональних механізмів. Слід зауважити, що при цьому неможливо виокремити пріоритетність та ступінь важливості будь-якого з механізмів. Узагальнюючи напрацювання провідних вітчизняних вчених та виходячи з переліку необхідних повноважень держави щодо необхідності забезпечення розвитку інституціонального середовища в аграрному секторі економіки в майбутньому, пропонуємо виокремити правовий, економічний, адміністративний, соціальний та інформаційний функціональні механізми. Організаційна складова є частиною кожного із вищезазначених механізмів, оскільки без неї жоден з них не може функціонувати окремо.

Правовий функціональний механізм державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки є вкрай важливим, визначає характер владного впливу держави на суспільні відносини між суб'єктами господарювання. Він визначається як комплекс взаємопов'язаних юридичних засобів, які об'єктивовані на нормативному рівні, необхідні та достатні для досягнення певної мети [16, с. 378]. Основним призначенням даного функціонального механізму є упорядкування й організація взаємин учасників інституціонального середовища в аграрному секторі, їх поведінки і індивідуальних потреб, а також спрямування їхньої діяльності на досягнення національних інтересів.

Економічний функціональний механізм державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки – сукупність фінансово-економічних управлінських методів, інструментів та стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси та забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій [6, с. 421]. Економічний механізм, на думку деяких дослідників, надає державному регулюванню у певній сфері чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяє належному врегулюванню відносин, застосуванню превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів [14, с. 33]. Його функціонування залишає за учасниками інституціонального середовища свободу вибору господарських рішень. Саме в наданні чи позбавленні економічних благ полягає його дія, що є особливо важливим, зважаючи на сучасні умови невизначеності та складності зовнішнього середовища.

Адміністративний функціональний механізм базується на дисципліні, підпорядкуванні та владі, яка передбачає можливість ефективного управління. Він передбачає не лише регулювання, а й управління. Цей механізм базується на виконанні нормативних та індивідуальних розпорядчих актів. Суть його полягає в тому, що суб'єкт управління в межах наданих йому повноважень односторонньо через відповідні форми (акти) виявляє свою волю в обов'язкових для виконання

підлеглими приписах. У державному регулюванні він використовується для реалізації адміністративного примусу [2, с. 23–24].

Суть соціального функціонального механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки полягає у чіткому визначенні соціальних зв'язків, як ресурсу одержання вигод і переваг аграрного сектора економіки. Соціальний механізм має бути спрямований на упорядкування процесів суспільного розвитку, створення умов для задоволення потреб людини та суспільства у цілому [20, с. 49]. Соціальний функціональний механізм виступає базисом реалізації суспільних інтересів та послідовного підвищення рівня життя населення (за умови забезпечення його соціальної спрямованості).

Головним завданням інформаційного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки є процес інформаційного обміну. Він полягає у формуванні, зберіганні, переданні, аналізі та використанні інформації, містить структуру інформаційної бази даних – джерела і споживачів інформації, технологічний процес її обробки. На сучасному етапі розвитку суспільних відносин саме від інформаційного механізму залежить швидкість та якість формування прозорого інформаційно-консультативного забезпечення інституціонального середовища в галузі.

Для функціонування механізмів державного регулювання необхідні визначені інструменти впливу держави на процес перетворень в країні. Так, інструмент державного регулювання – прийоми, які використовуються державою з метою забезпечення пропорційності у господарстві країни, формування системи соціальних компенсацій [8, с. 211]. Специфіка та кількість застосовуваних інструментів залежать від мети та методів державного регулювання [20, с. 50].

Суб'єктом державного регулювання є держава в особі державних органів – президента, парламенту, уряду, місцевих органів публічної влади, а також спеціально утворених органів влади, державних установ або їх підрозділів, що взаємодіють між собою та між якими розподілені певні функції державного управління. Головною рисою суб'єкта державного регулювання є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання [1]. Проте, виходячи зі специфіки інституціонального середовища аграрного сектора економіки, вважаємо за необхідне наголосити саме на регулятивній ролі держави, що реалізується шляхом створення сприятливих умов для побудови ефективного функціонування галузі. Об'єктом державного регулювання є інституціональне середовище в аграрному секторі економіки, розвиток якого відбувається через призму ефективного функціонування визначених інститутів: формальних (політичних, економічних, соціальних та правових) та неформальних (традицій, звичаїв, менталітету, неформальних контактів, «тіньових відносин»).

Відповідна структура механізмів державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки визначає не тільки необхідний склад їх компонентів, але й логіку формування. Кожен із функціональних механізмів має своє призначення та зміст, має власний відносний пріоритет, а їх опти-

мальне поєднання забезпечує прийняття ефективних державно-управлінських рішень, їх реалізацію щодо активізації розвитку об'єкта управління. Раціональне поєднання в дії переваг правового, економічного, адміністративного, соціального та інформаційного механізмів державного регулювання інституціонального середовища є важливою передумовою підвищення ефективності аграрного сектору економіки.

Література.

- Абалкин Л. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики / Л. Абалкин // Вопросы экономики. – 1997. – №6. – С. 4–8.
- Адміністративні методи управління / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.
- Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : [монографія] / В. Є. Воротін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.
- Даниленко А.С. Державна підтримка сільськогосподарського комплексу економіки в контексті формування передумов для сталого економічного розвитку [Електронний ресурс] / А.С.Даниленко. – Режим доступу: www.btsau.kiev.ua/ua/edition.php?read=733.
- Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки [Текст] : навчальний посібник / Л.І. Дідківська Л.С. Голковко. – К. : Знання-Пресс, 2000. – 325 с.
- Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
- Заславская Т.И. Современное российское общество: социальный механизм трансформации / Т. И. Заславская. – М.: Дело, 2004. – 400с.
- Зинченко А.П. Аграрная политика : [учеб. пособие] / В. И. Назаренко, В. В.Шайкин, А. М. Гатаулин и др. – М. : Колос. – 2004. – 304 с.
- Капітанець Ю.О. Особливості державного регулювання аграрної економіки в умовах ринкових відносин / Ю.О. Капітанець // Інноваційна економіка. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/inek/2010_4/169.pdf.
- Ковбасюк Ю.В. Державне регулювання в умовах ринкової економіки / Ю. В. Ковбасюк, В. Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред.колегія: В.М. Князєв, І.В. Розпутенко та ін. – 2011. – 748 с. – С.153-154.
- Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки / О.М. Комяков // Автореф. дис. канд. ек.наук. – К., 2000. - 19 с.
- Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці / М.Х. Корецький. – К. : УАДУ, 2002. – 260 с.
- Краткий экономический словарь / под ред. А.Н.Азрилияна. – М.: Ин-т нов. экономики, 2001. – 1088 с.
- Кульман А. Экономические механизмы. / А. Кульман // [под общ. ред. Н.И. Хрустальной]. – М. : Прогресс; Универс, 1993. – 192 с.
- Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізми державного регулювання [монографія] / М.А. Латинін. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 320с
- Механізми правові / Рогова О. Г. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.
- Міжнародний агробізнес: [навч. посіб.] / І.Ю. Сіваченко, В.Ф. Семенов, Д. В. Побережний та ін.; / За заг. ред. І.Ю. Сіваченко. – К.: ЦУЛ, 2003. – 208 с.
- Статівка Н.В. Продуктивність аграрного сектора економіки України: важела державного впливу: [монографія] / Н.В. Статівка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – 324 с.
- Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату: [метод. рек. / авт. кол. : В. В. Корженко, В. В. Говоруха, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка]. – К. : НАДУ, 2009. – 56 с.
- Ульянченко Ю. О. Конкурентоспроможність аграрного сектора економіки: механізми державного регулювання: [монографія] / Ю. О. Ульянченко. – Х. : Асоціація докторів наук з державного управління, 2013. – 372 с.
- Финансовый механизм социально-экономического развития государства в условиях экономической нестабильности : [монография] / А. В. Атаманчук, Т. А. Верезубова, и др. – К. : ДКС центр, 2010. – 300 с.
- Экономикс: Англо-русский слов.-справ. / Э. Дж. Долан, Б.И. Домненко. – М.: Лазурь, 1994. – 544 с.

Яна Коваленко

*аспірант кафедри управління національним господарством
та економічної політики НАДУ при Президентіві України*

УПРАВЛІНСЬКИЙ ОБЛІК, ВИДАТКИ ТА КОНТРОЛІНГ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті представлено аналіз розвитку управлінського обліку, визначено принципи, основні завдання та етапи його проектування. Встановлено взаємозв'язок між стратегічними/оперативними цілями, завданнями, заходами, видатками державного бюджету, управлінським обліком та контролінгом центральних органів виконавчої влади. З метою впровадження сучасного управлінського обліку пропонується підвищити кваліфікацію державних службовців із зазначених питань, забезпечити впровадження спеціалізованого фахового видання з питань контролінгу, в якому будуть висвітлюватися практика та досвід фахівців та науковців у тому числі з питань управлінського обліку.

Ключові слова: *управлінський облік, стратегічні/тактичні цілі, управлінські рішення, видатки, контролінг.*

Yana Kovalenko

MANAGEMENT ACCOUNTING, COSTS AND CONTROLLING OF RESOURCE PROVISION OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES

Problem setting. *In modern conditions of the growing influence of globalization processes, aggravation of existing economic and political crises, growing distrust to the government and corruption there is an urgent need for the implementation of quality skilled public management in all areas of public administration. One of ways realization of this - is the implementation of management accounting in the activity of central executive bodies (hereinafter - CEB), which is based on all types of account in Ukraine, aimed at improving resource support CEB. Management accounting is part of controlling, capable in conditions of limited resources and of time solve many tasks on resource management by objectives and results, execute analysis of deviations from planned indicators / ratios, shell identify violations of the principles of legality and effectiveness targeted use of resources. The above marked actualizes further research scientists from the specified subjects.*

Recent research and publications analysis. *On the research on topical issues of managerial accounting and its application to business entities to pay attention the domestic and foreign scholars and practices such as: F.-V. Taylor, R. Cooper, R. Kaplan, P.Yu. Atamas, R. Vichkis, S.H. Falko, R.T. Dzhoha, T.V. Kanyeva, S.V. Svirko, N.I. Sushko, O.O. Chechulina, V.G. Bodrov, L.M. Pismachenko, L.P. Radetzky, L.V. Ovod, M.T. Shchyryba, L.I. Horuzhy, L.A. Pavlenko and others.*

The paper objective *is management accounting and its role in improving resource support of CEB.*

The subject of the study *is theoretical, methodological and applied scientific principles of management accounting, its relationship with strategic / operational goals, objectives, activities, public expenditure and management decisions in the process of the resource support of the CEB.*

The main of the article *is the study of management accounting, its concepts, the essence of management accounting, the role of the costs of the state budget in the managerial accounting and activity of CEB, possibilities of managerial accounting in the process of improving resource support of CEB as one of the stages of controlling.*

Conclusions of the research. *1. The formation of management accounting took place on the basis of calculation accounting, because it is a part of content of accounting of costs in various aspects of classification. 2. The management accounting is an integrated information base for decision-making. For CEB obtain relevant information about any moment of time for make effective management decisions is complicated because of methodological and legislative not resolved this issue.*

The information, which to receive in CEB, is not in the mode of "real-time", as in terms defined by law, therefore is present some periodic information asymmetry. The marked above made difficulty quality of use of management accounting and actualizes further study of the indicated problems. 3. The managerial accounting provides an opportunity to consider within subject of manage the system of operational planning, accounting and control of each activity. The main criterion of this system is effective management of financial and human resources. 4. At this stage of the modernization of public management of finance the most part of public servants not have information of the managerial accounting, there is an urgent need for improved training of public servants on the questions of forms and methods of management accounting, to conduct training and seminars. Given that management accounting is the main part of controlling, need the introduction of specialized professional edition about of controlling in Ukraine, to share the experience of experts in the field and research on this issue, as is the case in Germany, the US and Russia.

Keywords: *management accounting, strategic / operational goals, management decisions, costs, controlling.*

Яна Коваленко

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ УЧЕТ, РАСХОДЫ И КОНТРОЛИНГ РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В статье представлен анализ развития управленческого учета, определены принципы, основные задачи и этапы его проектирования. Установлена взаимосвязь между стратегическими/оперативными целями, задачами, мероприятиями, расходами государственного бюджета, управленческим учетом и контролингом центральных органов

исполнительной власти. С целью внедрения современного управленческого учета предлагается повысить квалификацию государственных служащих по обозначенным вопросам, обеспечить внедрение специализированного профессионального издания по вопросам контроллинга, в котором будут освещаться практика и опыт специалистов и ученых в том числе по вопросам управленческого учета.

Ключевые слова: управленческий учет, стратегические/тактические цели, управленческие решения, расходы, контролинг.

Постановка проблеми

За сучасних умов посилення впливу глобалізаційних процесів, загострення наявних економічної та політичної криз, зростання недовіри до влади та рівня корупції постає нагальна потреба у здійсненні якісного кваліфікованого державного менеджменту в усіх сферах державного управління. Одним із шляхів реалізації зазначеного – впровадження управлінського обліку в діяльність центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), який спирається на всі види обліків в Україні, спрямований на вдосконалення ресурсного забезпечення ЦОВВ. Управлінський облік є складовою частиною контролінгу, спроможного в умовах обмежених ресурсів та часу розв'язати велику кількість завдань, базується на управлінні ресурсами за цілями і результатами, аналізу відхилень показників від планових/нормативів, здійснює виявлення порушень принципів законності та ефективності цільового використання ресурсів. Зазначене актуалізує подальші дослідження науковців із вказаної тематики.

Дослідженню актуальних питань управлінського обліку та його використання у діяльності суб'єктів господарювання приділяють увагу вітчизняні та закордонні вчені та практики такі як: Ф.-В. Тейлор, Р. Купер, Р. Каплан, П.Й. Атамас, Р. Вічкіс, С. Г. Фалько, Р. Т. Джога, Т. В. Канєва, С. В. Свірко, Н. І. Сушко, О. О. Чечуліна, В. Г. Бодров, Л. М. Пісьмаченко, Л. П. Радецька, Л. В. Овод, М.Т. Щирба, Л. І Хоружій, Л. А. Павленко та інші.

Об'єктом дослідження є управлінський облік та його роль в процесі вдосконалення ресурсного забезпечення діяльності ЦОВВ.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні та науково-прикладні засади управлінського обліку, його зв'язку зі стратегічними/оперативними цілями, завданнями, заходами, видатками державного бюджету та управлінськими рішеннями в процесі ресурсного забезпечення діяльності ЦОВВ.

Мета

Мета статті полягає у проведенні дослідження розвитку управлінського обліку, його концепцій, сутності управлінського обліку, ролі видатків державного бюджету в управлінському обліку та діяльності ЦОВВ, можливостей управлінського обліку в процесі вдосконалення ресурсного забезпечення діяльності ЦОВВ як одного з етапів контролінгу.

Виклад основного матеріалу

Перші розробки управлінського обліку як науки належать Фредеріку-Вінслоу Тейлору (1856—1915), який на основі методів нормування праці підсилив контрольну функцію обліку шляхом встановлення системи калькулювання стандартних витрат та оперативного аналізу відхилень [1]. Отже, перша концепція управлінського обліку базувалася на калькуляційній бухгалтерії, яка пов'язана із розвитком виробничих відносин, на калькулюванні стандартних витрат та оперативному аналізі відхилень (до середини 1930-х років).

Впровадження калькуляції змінних витрат («директ-костінг»), організація обліку за сферами відповідальності збагатили систему калькуляційного обліку, змінивши її орієнтацію зі складання офіційної звітності на прийняття управлінських рішень. Таким чином, у середині 1950-х років, яку вважають періодом формування управлінського обліку як самостійної науки, було сформовано другу концепцію управлінського обліку.

Для третьої концепції управлінського обліку (1970-1980 роки) характерні тісний зв'язок між всіма підсистемами управлінського механізму, зростання ролі управління, якісні зміни у структурі і координація діяльності самої системи управління, перетворення облікових механізмів у оперативні методи управління, посилення ролі стратегічного управління [2].

У лютому 1989 року Міжнародна федерація бухгалтерів опублікувала документ «Принципи управлінського обліку», в якому було розглянуто вже чотири групи концепцій управлінського обліку:

- концепції, пов'язані з функцією (описує функцію управлінського обліку з точки зору її орієнтації на ефективність використання ресурсів, яка оцінюється за корисністю продукції/послуг при одночасному задоволенні потреб постачальників, персоналу, інвесторів, суспільства в цілому, здійснюються в межах та для забезпечення різних груп (команд) персоналу, які можуть мати стратегічні, тактичні (оперативні) цілі);
- концепції, пов'язані з корисністю результатів (використання результату здійснення функції управлінського обліку з точки зору підзвітності, результативності та порівняння з еталоном усередині суб'єкта господарювання);
- концепції, пов'язані з процесами і методами (відображає зв'язок управлінського обліку з іншими процесами управління та є основою для розробки технологій, що використовують в управлінському обліку: збалансованість використаних ресурсів і створеної вартості; взаємодія процесів управління; розроблення та оцінювання технологій; ресурси оцінюють, виходячи з варіантів витрат, а створену вартість – на підставі задоволення поточних і довгострокових інтересів конкретних учасників (клієнтів));
- концепції, пов'язані з потенціалом функції (розглядає потенціал, необхідний для ефективного використання функції управлінського обліку з позиції компетенції, безперервного вдосконалення, творчих можливостей та критичної свідомості) [3, с. 142–143].

Сучасна концепція управлінського обліку поєднує в собі ознаки усіх попередніх концепцій, які формувалися в процесі розвитку управлінського обліку.

У Законі України від 16.07.1999 № 996-XIV «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»

визначено, що управлінський облік (внутрішньогосподарський облік) – це система обробки та підготовки інформації про діяльність підприємства для

внутрішніх користувачів у процесі управління підприємством. У цьому законі також зазначено, що підприємство має право самостійно розробляти систему і форми управлінського обліку, звітності та контролю господарських операцій [4].

Отже, ЦОБВ самі розробляють, формують та впроваджують свій управлінський облік залежно від специфіки діяльності та напрямків реалізації державної політики у відповідній сфері, беручи до уваги при підготовці варіантів управлінських рішень не тільки регламентні кількісні, але і якісні показники. Разом з тим, слід зауважити, що управлінський облік ЦОБВ – це система обробки та підготовки інформації про діяльність ЦОБВ не тільки для внутрішніх користувачів у процесі управління ЦОБВ, а й зовнішніх користувачів, оскільки ЦОБВ – є елементами системи державного управління, то зовнішніми користувачами є вищі органи державної влади, контролюючі органи державної влади, інші суб'єкти господарювання та громадянське суспільство (див. вище: управлінський облік об'єднує в собі ознаки усіх концепцій), крім того, це передбачається на сьогодні Законом України від 11.02.2015 № 183-VIII «Про відкритість використання публічних коштів», впровадженням Електронного врядування та економічної реформи з управління державними фінансами.

Управлінський облік не обмежений у виборі методів і правил і тісно пов'язаний із встановленою законодавством стратегічною метою для ЦОБВ, завданнями і заходами, спрямованими на досягнення цієї мети (затверджуються у планах діяльності (стратегічних планах) та планах роботи (оперативних планах) ЦОБВ).

Як відомо, управлінський облік є одним з етапів контролінгу. Він надає важливу інформацію для: визначення стратегії та планування майбутньої діяльності, контролювання поточної діяльності, оптимізації використання ресурсів, оцінки ефективності діяльності, зниження рівня суб'єктивності в процесі прийняття рішень [6, с. 151-154].

Складовими частинами управлінського обліку є систематичний облік (дає змогу отримати поточну інформацію щодо господарських процесів) та проблемний облік (передбачає розроблення дієвих управлінських рішень). Функції управління та інформація, що забезпечує їх дієвість, визначають функції управлінського обліку:

- забезпечення керівників усіх рівнів інформацією, необхідною для поточного планування, контролю та прийняття оперативних управлінських рішень;
- формування інформації, що слугує засобом внутрішнього комунікаційного зв'язку між рівнями управління та різними структурними підрозділами одного рівня;
- оперативний контроль та оцінювання результатів діяльності структурних підрозділів та ЦОБВ в цілому у досягненні поставленої мети;
- перспективне планування та координування розвитку ЦОБВ у майбутньому на основі аналізу та оцінювання фактичних результатів діяльності.

Управлінський облік спирається на облік усіх ре-

сурсів, пов'язаних із реалізацією заходів та завдань, спрямованих на досягнення стратегічної/оперативної мети ЦОБВ, є інтегрованою інформаційною базою, на яку спирається керівництво підрозділу, ЦОБВ у процесі прийняття управлінських рішень. Слід зазначити, що інформація повинна бути релевантною – повною і достовірною на будь-який момент для прийняття важливих ефективних управлінських рішень, але для ЦОБВ отримати таку інформацію поки що складно, оскільки за законодавством чітко визначені терміни збору та зведення відповідної інформації, підтвердна інформація фіксується лише на визначений день та на певний час, а оперативна – не завжди відповідає вимогам поточного моменту, не завжди є повною і достовірною для прийняття управлінських рішень. Це проблема потребує вирішення, у тому числі шляхом внесення відповідних змін до законодавства.

Прийняття управлінських рішень спирається на доцільність такого рішення, вартісні показники діяльності, та обсяги, ресурсів, необхідних для реалізації прийнятого управлінського рішення. Як відомо, базовим ресурсом для діяльності ЦОБВ, придбання, підтримка та відновлення інших ресурсів (трудового, інформаційного та інших матеріальних/нематеріальних ресурсів), пов'язаних із реалізацією поставлених завдань є грошові бюджетні кошти – видатки державного бюджету, тому подальше дослідження пропонується проводити за фінансовим ресурсом ЦОБВ, які є розпорядниками цих бюджетних коштів. Отже, управлінський облік ЦОБВ має спиратися на облік видатків державного бюджету в межах затверджених планами діяльності/ планами роботи показників результату, що мають кількісний та вартісний вимір, розроблених заходів, затверджених завдань, спрямованих на досягнення запланованої стратегічної/оперативної мети.

Облік витрат в ЦОБВ організується відповідно до організаційної структури, що дає можливість поєднати витрати та відповідальність посадових осіб за результатами діяльності. Процес організації управлінського обліку проходить три етапи:

1. Методологічний етап: залежно від мети управлінського обліку обирається його модель, визначаються об'єкти та методи обліку витрат, підходи щодо формування інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень (методи обліку витрат, перелік та склад статей калькуляції тощо).

2. Технічний етап: встановлюється склад аналітичного обліку, обираються форми внутрішньої звітності, визначаються напрямки руху інформації всередині [1] установи.

3. Організаційний етап: здійснюється розподіл обов'язків між працівниками в системі управлінського обліку.

Обмеженість ресурсів, необхідність досягнення запланованої мети вимагають постійного зіставлення витрат і отриманих результатів. Ця проблема підсилюється дією інфляційних процесів, оскільки деякі показники фактичних витрат необхідно повсякчасно звіряти з наявними нормативами, непередбачуваність розвитку економічної ситуації в країні ускладнює прогнозування майбутніх витрат, які, у свою чергу, значною мірою залежать від наявності фінансових ресурсів у державному бюджеті, впливу внутрішнього та зовнішнього середовищ функціонування ЦОБВ. За таких

умов ЦОВВ намагаються здійснити оптимізацію витрат шляхом визначення більш пріоритетних напрямків діяльності установи, встановлення жорсткого контролю за економним використанням бюджетних коштів, ефективністю роботи кожного структурного підрозділу, оцінки результатів діяльності державного службовця, підрозділу, установи в цілому.

Як відомо, видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом (державним, місцевим) [7]. За економічною класифікацією групуються в єдині блоки й поділяються на поточні і капітальні. Під поточними – розуміються видатки на утримання мережі розпорядників бюджетних коштів, яка діє на початок бюджетного року та набуває чинності в цьому році, а також на фінансування визначених заходів. Під капітальними видатками – платежі з метою придбання необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), стратегічних і надзвичайних запасів товарів, невідплатні платежі з метою придбання подібних активів, компенсації втрат, пов'язаних з руйнуванням/пошкодженням необоротних активів, виготовлення проектно-кошторисної документації на будівництво, реконструкцію, реставрацію та капітальний ремонт будівель, споруд і об'єктів, виконання супровідних робіт, які відповідно до державних будівельних норм є складовою частиною загальної вартості таких робіт.

Крім того, всі видатки класифікуються за: бюджетними програмами (програмна класифікація видатків (КПКВК), використовується у програмно-цільовому методі бюджетного процесу); ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків бюджету); функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків).

Одночасно видатки класифікуються за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні (економічна класифікація видатків бюджету) з детальним розподілом коштів за їх предметними ознаками (заробітна плата, нарахування, всі види господарської діяльності, трансферти населенню та ін). Такий розподіл дає можливість виділити захищені статті бюджету та забезпечити єдиний підхід до всіх отримувачів з точки зору виконання бюджету.

У складі витрат (видатків) бюджету також виділяються видатки споживання (частина видатків, що забезпечують поточне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, поточні міжбюджетні трансферти, видатки на фінансове забезпечення заходів соціального захисту населення та соціально-культурної сфери, інші видатки, не віднесені до видатків розвитку та нерозподілених видатків) і видатки розвитку (видатки на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності) [8].

З огляду на прогнозування, планування та контроль обраховують фактичні (витрати, які понесені внаслідок здійснення запланованих та затверджених заходів), планові (витрати, які включаються до обліку витрат за ресурсами, передбаченими у запланованих розмірах) та прогнозні (для прогнозування майбутньої діяльності на наступні за плановим періоди (стратегічне планування)).

Розмежування видатків за ознаками та кодами економічної класифікації дає можливість ефективного

управління фінансовими ресурсами з огляду їх чіткого розподілу за призначенням у процесі планування, бюджетування, аналізу, контролю за їх цільовим використанням у межах визначених завдань та заходів, спрямованих на досягнення встановлених стратегічних/оперативних цілей. При здійсненні аналізу витрат ЦОВВ визначається співвідношення видатків за статтями витрат та напрямками діяльності установи (обсяг видатків на утримання не повинен перевищувати обсягів видатків, передбачених на здійснення функцій держави та доведених державою завдань). Зобов'язання ЦОВВ повинні братися в межах затвердженого кошторису, щоб не утворювалася протягом бюджетного року кредиторська заборгованість та не виникала позабюджетна заборгованість, непершочергові витрати виключаються, обмежені ресурси розподіляються раціонально, щоб забезпечити виконання поставлених завдань.

Отже, управлінський облік ЦОВВ полягає у виборі об'єктів обліку, визначенні заходів з управління цими об'єктами, розрахунком та об'рунтуванням, пов'язаних з цим процесом витрат; системному використанні елементів та методів управлінського обліку для відображення та аналізу процесів діяльності ЦОВВ у нерозривному зв'язку з процесом управління витратами, класифікації витрат відповідно до цілей управління ними з метою визначення фінансових результатів та вартості виконуваних заходів за напрямками діяльності установи.

Відповідно до змін, внесених до Бюджетного кодексу України, ЦОВВ зобов'язані впровадити управлінський облік, який відповідає реаліям сьогодення, та затвердити форми управлінської звітності. На сучасному етапі модернізації управління державними фінансами спостерігається необізнаність у більшості державних службовців у сфері управлінського обліку. Це ускладнює впровадження якісного управлінського обліку в ЦОВВ та уповільнює реалізацію відповідної економічної реформи. Зважаючи на зазначене, є нагальна потреба у підвищенні кваліфікації державних службовців з питань форм і методів управлінського обліку, проведення відповідного навчання та семінарів. З огляду на те, що управлінський облік є складовою частиною контролінгу, у цьому контексті актуалізується питання доцільності забезпечення впровадження спеціалізованого фахового видання з питань контролінгу для висвітлення досвіду фахівців у цій сфері та наукових досліджень з цієї тематики, як відбувається у Німеччині, США та Росії.

✎ Узагальнюючи викладений вище матеріал, можна зробити наступні висновки.

1. Становлення управлінського обліку відбулось на основі калькуляційного обліку, тому складовою частиною його змісту є облік витрат в різних класифікаційних аспектах.

2. Управлінський облік є інтегрованою інформаційною базою для прийняття управлінських рішень. Для ЦОВВ отримання релевантної інформації на будь-який момент часу для прийняття виважених ефективних управлінських рішень ускладнено через методологічну та законодавчу неврегульованість питання. ЦОВВ отримання інформації відбувається не у режимі «real-time», а у визначені законодавством терміни, тому у діяльності присутня деяка періодична інформаційна

асиметричність. Зазначене ускладнює якісне використання управлінського обліку та актуалізує подальші дослідження із вказаної проблематики.

3. Управлінський облік дає можливість розглянути всередині суб'єкта господарювання систему оперативного планування, обліку та контролю кожного окремого виду діяльності. Основним критерієм цієї системи є ефективне управління фінансовими та людськими ресурсами.

На сучасному етапі модернізації управління державними фінансами спостерігається необізнаність у більшості державних службовців у сфері управлінського обліку, є нагальна потреба у підвищенні кваліфікації державних службовців з питань форм і методів управлінського обліку, проведення відповідного навчання та семінарів. Зважаючи на те, що управлінський облік є базовою частиною контролінгу, актуалізується питання доцільності забезпечення впровадження спеціалізованого фахового видання з питань контролінгу в Україні для висвітлення досвіду фахівців у цій сфері та наукових досліджень за цією тематикою, як це відбувається у Німеччині, США та Росії.

Література.

1. Радецька Л. П., Овод Л. В., навчальний посібник Управлінський облік («Академія»), ВЦ Академія, видавництво «Академвидав», Серія «Альма-матер», 2007 рік видання, С.352 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academia-pc.com.ua/product/138>.

2. Хоружий Л.И. Проблемы теории, методологии, методики и организации управленческого учета в сельском хозяйстве / Л.И. Хоружий. – М. : Финансы и статистика. 2004. – 496 с.: ил. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dissercat.com/content/stanovlenie-i-razvitie-upravlencheskogo-ucheta-v-selskom-khozyaistve>.

3. Щирба М.Т. Концепція управлінського обліку в Україні / М.Т. Щирба. – //Інноваційна економіка 3'2012 [29]. Всеукраїнський науково-виробничий журнал. – С. 140–146.

4. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

5. Про відкритість використання публічних коштів [Електронний ресурс]: Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

6. Павленко Л.А. Корпоративні інформаційні системи: Навчальний посібник. – Х.: ВД «ІНЖЕК», 2003. – С. 151 - 154 (260 с.) – ISBN 996-8327-75-6.

7. Бюджетний кодекс України. [Електронний ресурс]: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

8. Про затвердження змін до Роз'яснень щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету. [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства фінансів України, Державного казначейства України від 08.12.2006 № 330. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog>.

Zinoviy Koval

*PhD in Public Administration, Associate Professor of ORIPA NAPA,
Office of the President of Ukraine*

DECEPTION AS A MAJOR MANAGEMENT METHODS OF INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL WARRIOR: STRATEGY PERSISTENT RESISTANCE

The publication is devoted to analysis of the method of cheating in the past and today's information-psychological warriors, operations and issues of application management strategy is resistant to counter its manifestation. It proposed a number of ideas on the organization of the management-resistant method of countering fraud..

Keywords: *deception, lie, nonsense, «fake», war of meanings, information and psychological resistance.*

Зіновій Коваль

*доцент кафедри прав і законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.*

ОМАНА ЯК ОДИН ІЗ ОСНОВНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕТОДІВ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ ВІЙН: СТРАТЕГІЯ СТІЙКОЇ ПРОТИДІЇ

Публікація присвячена аналізу застосування методу омани в минулих і сьгоднішніх інформаційно-психологічних війнах, операціях та проблематиці запровадження управлінської стратегії стійкої протидії її проявам. Запропоновано ряд управлінських ідей з організації стійкої системної протидії методу омани.

Ключові слова: *омана, неправда, брехня, «фейк», смислова війна, інформаційно-психологічна стійкість.*

Зиновий Коваль

ОБМАН КАК ОДИН ИЗ ОСНОВНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ МЕТОДОВ ИНФОРМАЦИОННО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ ВОЙН: СТРАТЕГИЯ СТОЙКОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Публикация посвящена анализу применения метода обмана в прошлых и сегодняшних информационно-психологических войнах, операциях, и проблематике применения управленческой стратегии стойкого противодействия его проявлению. Предложено ряд управленческих идей по организации стойкого противодействия методу обмана.

Ключевые слова: *обман, неправда, ложь, «фейк», война смыслов, информационно-психологическая стойкость.*

✎ In theory, state and military control of error analysis as one of the main methods of management information and psychological wars proper attention is not given. Taking advantage of the lack of international and national legislation on prevention this method to manipulate a national community and the international community, the method of error became increasingly used along with outright lies. It was a successful method of conflict management strategy of deceit and blatant lies determines the ability of individuals to the state and society in terms of stability of permanent information-psychological war.

Ukrainian informational and psychological space will be vulnerable and fragile.

✎ The aim of this article is the analyses of the legal basis of the Ukrainian national legislation on the perspective of creation of legal mechanisms to ensure the information-psychological firmness of Ukraine.

✎ Informational and psychological stability of the state and society is tested upon the ability to confront effectively the lies («fake») and delusion. Ukrainian dictionaries define a lie as a falseness. [7] Delusion is characterized as deceitful of lie and is understood as mirage, ghost, optical illusion, and mistake. Thus delusive – seductive and deceive – lure, fascinate. In the Gospel we read that «Sorrow of the world and delusion of brotherhood are deafening the word.» (Gospel 19). [16] It means that lie in fact generates delusion.

The first scientific study of informational and psychological confrontation, with the use methods of delusion, are associated with the names of ancient Chinese philosophers Confucius and Sun Tzu (VI-V century before BC.), whose views are the basis of modern theoretical and practical approaches within the sphere of informational wars. Sun Tzu said that «war – a way of deception», and winner is the one who is able to wage war without battles. You need to destroy the plans of the

✎ This problem covered in ancient Chinese military treatises of philosophers Confucius and Sun Tzu (VI-V century BC), the works of the philosopher Berdyaev, speeches of Winston Churchill. In publications touch this topic: Ukrainian religious leader, archbishop Husar, military scientists O.Kryatchenko, Y. Pankratov, E. Lysytsyn Professor S. Jabotinsky, philosopher and essayist Ivan Losev, researchers Mikhail Prokopenko, R. Hrynivskyy, L. Ivy, Russian scientists L. Shevtsova, I. Panarin, Czech writer J. Pesheh, US researchers – professor Elliot Aronson, Entoni Pratkanis and others.

The problem of legal mechanisms ensuring information and psychological stability has not been investigated. Without the successful resolution of a legal framework of

Коваль З. В., 2015.

enemy, disrupt his alliances and defeat his troops. He recommended to kindle strife and clashes among the citizens of the enemy's country, to disturb the enemy's government activity and undermine its prestige. [9] In the second century of O.E. in China were firstly used the method of propaganda – declaration of the nature character of war, which justify the need for military action. [11]

Especially significant is the use of lie by Napoleonic propaganda apparatus. Even the first campaigns of the French Revolutionary armies on the Apennine peninsula by the initiative of the future emperor were liberation. That helped to get numerous appeals on behalf of the French people to the revolutionary circles of Italy. Napoleon was also one of the first leaders of Europe who truthfully appreciated the role of the press in creating public opinion. It is well known his statement: «Four newspapers are able to inflict more damage to the enemy than one hundred thousand troops.» «Possess Newspapers and gain leadership» – Napoleon ordered Murat to capture the Iberian Peninsula, and required to flood Spain with pamphlets. In every occupied country, he founded the Official Gazette. And in this printed mass media were widely used the methods of delusion, concealment and misinformation. Numerous written instructions to the Minister of Police and other services that remain in the archive of Napoleon testified that he often turned to this method of IPsW as inspiration and applied the method of bribing foreign press.

About the role assigned to propaganda by the Nazis, shows motto on the wall where the congress of the National Socialist party was held in 1935, with the next slogan: «Propaganda brought us into power, propaganda helped us to save power, propaganda provide the ability to conquer the world. « Nazi leadership put propaganda war by the value and potential performance like armed, economic and diplomatic one. In determining its attitude to propaganda and influence the enemy, Hitler proclaimed: «The main aim of new propaganda is to break an enemy psychologically before the troop's starts acting.» As head of the Reich Ministry of Propaganda, Goebbels defined the combat role of information in future military campaigns as for the purpose of warfare, and not to feedback information. According to researchers, on the occupied territories the Germans pull out about 300 newspapers with circulations of less than 3 thousand to 10 thousand copies. To prove delusive propaganda to the population, Reich was provided with 70% cheap mini receivers that did not allow listen foreign radio stations. On the radio, in newspapers and even by TV, German propaganda used method of errors, depending on the situation, and within this period had been changed three times. Starting from the premise that the Germans have won the war, then – the Germans will soon win the war and after all strengthening – that the Germans have no choice as win the war. [17]

It seems that the current Russian leadership studied well international experience and historical importance of informational warfare with the use of lies and delusion. Today it has become fashionable to use the whole arsenal of means of social communication and spread lies or untruth info. Over the past century, the lie was brought to such «perfection» that many people are willing to listen to her, not realizing the fact they are victims.

Due to geopolitical position of Ukraine, it is constantly hanging the sword of Damocles war on it. Firstly, informational and psychological war that is going on against Ukraine permanently for centuries. By different methods in each century, opponents of Ukraine try to resolve in its favor a number of geostrategic challenges. Sometimes they manage it, especially at a time when Ukraine, for several reasons, lost its psychological resistance to counter lies and delusions. Ukrainian people perceive delusion as truth repeatedly. However: excessive trust, kindness and sensitivity to some issues and respect for the interests of the neighbor's always hurted Ukrainian nationality.

As though the God granted independence and good starting conditions, Ukrainians were not able to stay on such positions because of absence of patriotic administrative elite. Due to the insane pressure of large countries, Ukrainians elite had a lack of psychological stability and the strength was succumbed to threats, bribery and delusions. Especially Ukrainian elite in the first decade of rebirth were reassured by signed in December 1994 in Budapest «Memorandum on Security Assurances concerning Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons.» Apart from Ukraine, its signatories-states were Russia, Great Britain and the United States of America. Memorandum solemnly declared obligations of signatories respect the independence, sovereignty, and the existing borders of Ukraine, refrain from the threat or use of it against the territorial integrity or political independence of Ukraine, economic pressure and no use nuclear weapons against Ukraine.

From the first days after the signing of the memorandum, some experts noted mismatches in Ukrainian and English variants. It means that the problem was in authenticity of translation, but the document has delusive record that it had been signed in four equally authenticated copies in Ukrainian, English and Russian. The English name of the document is as follows: «Memorandum on Security Assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons». The words in the title, which translated into Ukrainian as «guarantee (assurances) on security,» according to the views of experts are translated in English «as the assurance of safety,» but «assurances» – is not a «guarantee». Talking about, guarantees – is usually understood as a complex of mechanisms called up to implement a number of pre-defined and effective commitments and measures for mandatory compliance by the signed document. Assurances are not guarantees because they are purely moral and declarative. Unfortunately, morale in politics does not play the main role. In politics used to believe well-defined and proven mechanism of guarantees.

Even more clear is the essence of misleading the substitution of the word «guarantee» in the word «assurance» in the Ukrainian title of the Budapest Memorandum, if we turn to the English phrase (assurances trick), where (trick – the trick), which means literally – «receiving money in delusive way by means of suggesting trust to the victim. [5]

To avoid further such embarrassing international blunders by the State, it would be appropriate to stimulate the creation of independent analytical structures with an aim that they should do the analysis of an international

agreement; concerning the identity of translations in Ukrainian, on their compliance with national security and interests, which Ukrainian officials are to sign.

As a rule, aggressive imperial myths are based on delusions. Modern information wars are aimed not so much on sheering lies, as on false consciousness that is moderated through changing meanings. A semantic war is not working in the informational and virtual space, so its actions are long-term and strategic. Information warfare is changing and deceptively distorting facts, and semantic in its turn – rules where the object of destruction is mental structure (individual, moral precepts, values). It is the point of view declared by Svetlana Jabotinsky – professor of the Cherkasy National University. In this regard, more information warfare's solve tactical problems, and semantic – strategic.

Semantic war as an informational one is bloodless war, where victims are still alive, but casualties by itself are dreams of aggressors. In the mind, in this case, affect fake (unit of meaning). Fake it is like proverb, hit, comic, joke, idea, and definition. Creation and management of fakes is the main instrument of information warfare by which attempt to change the scale of values and philosophy of a person. The main reception – simplifying complex problems to simple slogans. Fake is distributed through media environment and replicates its copies in the minds of people. A person infected with specially designed fake, is not able to think logically and accept alternative information. (See. Scheme №1) [6]

Nowadays in Ukraine, we used to deal with long influence of Russian propaganda. Therefore, it is more important than ever before, the truth of the human right to get truthful information, presentation of historical events, statements of leading one. However, it is often seeing a situation where lie in the highest positions is considered as an integral part of political work. More than a year ago, politicians in several countries debated whether Putin, Lavrov and Churkin participated in the unlawful annexation of Crimea. The last one, stated without any shadow of shame to the media that the soldiers who seized strategic positions on the peninsula, were not Russian servicemen. After a few weeks in the Kremlin, Putin awarded the officers and soldiers of the country for participation in the annexation of the Crimea and thus publicly admitted that Russian military intelligence has a pseudo «green men». Advocates of Kremlin leader said that Vladimir Vladimirovich was not lying, but simply applied stratagem. However, Russia continues do the same even today. Its long-tested methods are next: take an historical fact, clear it from the context of past and future, focus on pragmatic and even cynical name of the historical moment. This is actually one of the variations on the topic «The history is written by winners» as if the desires of imperialists may be an excuse for anything. [12]

At the same delusive nature of Putin's policy draws attention another Russian professor Lilia Shevtsova. She points to hypocrisy, mendacity of today's rhetoric and «mastering the art» of non-military harassment of an informational, advocacy, gas and trade wars in order to bribe other elites, misinformate elite in other countries. [15]

Delusion is spread through gray and black propaganda, as a source of information not specified or carefully hidden from the audience. The situation is complicated because

of totalitarian control over the media by a small number of oligarchic groups. It is unlikely in such situation the direct exposure of deceit with appropriate publicity. Suddenly the lie in the media is more advantageous because it destroys any possibility of dialogue. [8]

Philosopher Ivan Losev admits that the «scoops» were more stable in relation to official propaganda related as to Russian citizens. Perhaps the problem here is not only in a large official art of liars, but also in the object of propaganda. Many years ago a Russian nobleman Hovorostyaninov wrote: «Moscow are sowing rye to people and living with lie.» Therefore, there is nothing easier than to deceive one who wants to be deceived. [10]

In 1939, Berdyaev wrote an article «The paradox of lie.» It is not like to quote in, although called the author, who was born in Kiev, a Russian thinker. Berdyaev calls the causes of lie in the Soviet Union, Fascist Italy and Germany. Lying in the rank of state policy is implemented as a sacred duty of the chosen race, state, class. It is not even realized how ordinary people lie, as is foreseeable common good and public order. «The lie may even seem only truth ... The truth always mean that society defines spirit, lies also means that society defines spirit,» – said Berdyaev. Most importantly, the social lie served as duty. It fills the life of state and society, supports civilization. They used to be proud of it, as a safeguard against collapse and anarchy. [2] Therefore, deceitful and aggressive enemys society need to strengthen the ecstasy of enthusiasm, justification of violence and mass deception.

False – the language of traitors and the truth – increases the loyalty of the people lie in violence and death, steals people's future. Lying corrupts people, destroys identity, and eliminates the ethics of society, while defects the country. Such anti-religious «scrapies» may force the country and be kept only temporarily. The lie – is the building material of totalitarian states. Without organized lies, they could not exist. When the state ordered to lie such a state and its people, lose some of their natural healthy psychological stability. All know the day and the truth. Then the resource is exhausted in a false state, the state does not hold and falls apart under pressure both outside of the way. Falsely state leaves the patient lies and divided nation. The line of separation lies typically passes through families. You will need a generational change that the people cleansed themselves from the lies and discouragement brought about no longer existing state. If people under pressure do not lie, it became too persistent flooded its gloomy madness with expressed widespread alcoholism, drug addiction, stress and suicide. Manage such people is very difficult, and it will be possible to treat and anyone. False doomed society as citizens are not able to combine real world, perceived all goals and values. When word of truth is destroy the state system, a lie comes for support.

According to WHO, about 20% of the population in varying degrees, suffer covert psychological disorders. The same organization states, that about 400 million people are labile and not stable psyche. All these people will be the first objects of propaganda lies. «Because we live in an information world, our vision and reaction is determined within the content of the information we consume – so is the determination of the candidate of psychological sciences, head of the Laboratory of socio-psychological technologies of the Institute of Social and

Political Psychology of NAPS Paul Florov. – With this in mind, the spread of false messages can not affect the psychological health of society. Chairman of Donetsk Institute of Social Research and Policy Analysis Vladimir Kipen emphasizes that massive information war involves the use of lies and instigated people. [13]

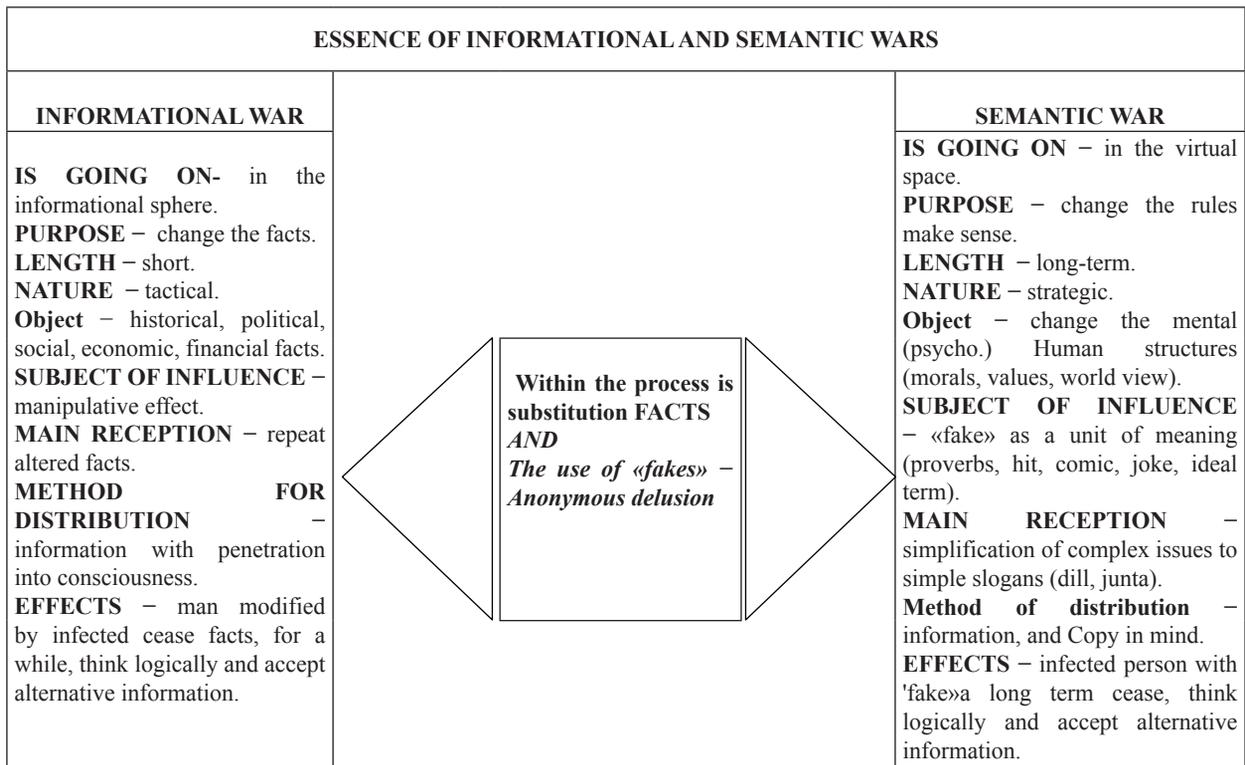
American psychologists from the University of California, Santa Cruz, a psychology professor Anthony Pratkanis and research professor Elliot Aronson, analyzing the current manipulative propaganda, note that it thrives when citizens feel relatively disadvantaged. In addition, contrary sense of belonging to the middle class is accompanied by a sense of responsibility and concern for community problems and more attentive study of communications beliefs. [1]

What is informational management strategy to oppose attacks using the methods of deceit and lies? First, people should inculcate the natural rejection of false information flows. You should learn this, from the school. Secondly, it is appropriate to build in Ukraine state system of informational policy, which will be based on the alleged use, in accordance with the adjusted laws, sanctions for those who replicates lie and untruthful information. Third, Ukraine need its own coordinate system, concepts and

traditions, because they perceive the world, and not using someone else's delusion. Only Ukrainian will filter information that does not meet their basic values and ideas.

Winston Churchill said that lies have time to get around half the world while truth puts on pants. [3] Indeed, fake attack in the information war is planned in advance and in pole position is always the one who first proposed its own interpretation of events. The party denies that it has to take defense and takes the battle for positions determined by enemy, so you should learn to act proactively. It will be recalled recipe winning in the information war from the distinguished Archbishop Lubomyr Husar, to tell by the truth and expose lies. [4] Ukrainian dissident mathematician Leonid Ivy literary, incidentally, believes that slang – a protest against the language people speak a lie. [14]

The ultimate goal of delusive informational war – disorient a person, enter it in the state of total disbelief that people do not believe anyone, but passive appears locked in himself, lost the ability to perceive the other on the principles of ethics. Moreover, these people will be easier opponent to finish not only information, but also the real victims of the occupation of the country.



ВИСЛОВКИ

Informational and psychological stability of the state and society is tested upon the ability to confront effectively the lies, deception and delusion («fake»). World practice shows that the information attack using deceit and lies in the information war are planned in advance, and in managerial positions always the winner is the one who first proposed its own interpretation of events. The party denies that it has to take defense and takes the battle for positions determined by the enemy, so you should learn to act proactively. At the bare, delusion is based on aggressive imperial myths. Modern

informational wars aimed at the use of banal lies not so much as to change the false consciousness through changing meanings. A semantic war is not working in the informational and in the virtual space, so its actions are long-term and strategic.

Lying to corrupt people, destroying identity, eliminating the ethics of society, instead hoop defects temporarily holds the country. False – builds material management of totalitarian states. When the state ordered to lie such a state and its people, lose some of their natural healthy psychological stability. All know the day and the truth. When

the resource is exhausted with false state, the state does not hold and falls apart under pressure both outside of the way. The ultimate goal of misleading information war – disorient a person, enter it in the state of total disbelief that people do not believe anyone, but passive in itself appears locked. This is what the enemy will finish not only information, but also the real victims of the occupation of the country.

What if informational management strategy opposition attacks using the methods of deceit and lies? First, people should inculcate the natural rejection of false information flows. You must always speak the truth and expose lies and teach this need, starting from school. Secondly, it is appropriate to build in Ukraine state system of informational policy, which will be based on the alleged use, in accordance with the adjusted laws, sanctions for those who replicates lie and untruthful information. Third, Ukraine needs its own coordinate system, concepts and traditions to Ukrainian precisely because they perceive the world, and not using someone else's, delusion. Only Ukrainian will filter information that does not meet their basic values and ideas.

To avoid further such annoying and super expensive for Ukraine international blunders as the «Memorandum on Security Assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons» state it would be appropriate to encourage the creation of a independent analytical structures as its request should be analyzed by drafting international agreements, the identity of Ukrainian translations that are going to be signed Ukraine officials, and its compliance with the national security interests.

Literature.

1. E. Aronson Modern technologies of influence and persuasion. Era propaganda / Эллиот Аронсон, Антони Праканыс. – СПб.: prime EVROZNAK, 2008. – 543 s. – S.529.
- 2 Berdyaev N. paradox lzhy // Opublykovano. Vosprozyvodytsya for publication A.N.Bohoslovskoho IZ Internet without sverky s original. // [Electronic resource]. – Access: http://krotov.info/library/02_b/berdyaev/1939lozh.html.
3. Winston Churchill. Aphorisms // compiler Krynytskyi YO // Harkiv. – «Folio». – 2013. – p. 11.
4. Husar Lubomyr. About lie. // «Day». – №71–72. – 18–19.04.2014. – P. 14.
5. fellow Kryatchenko O. Pankratov E. Lysytsyn E .. «sword of Damocles over Ukraine» // «Center for Defence and Security Policy» Defence Journal». – №1. – 2015. – P. 4-9.
6. Jabotinsky S. «Language as a weapon in the war of world views» // [electronic resource]. – Access: http://uaclip.at.ua/zhabotinskaja-jazyk_kak_oruzhie.pdf.
7. Ivchenko AA Dictionary of Ukrainian language. / Designer V.Osipov. – Kharkov: Folio, 2008. – 540 s. – P. 33.
8. Kara-Murza SG Manypulyatsyya consciousness. – M.: Eksmo, 2007. – 864 s. – S. 558.
9. K. Lee Sung Tszы. A treatise on military art. M., 1950. – p. 42.
10. I. Losev word or deed? // «Day». – №67-68. – 17–18.04.2015. – P. 19.
11. Panaryn Ynformatsyonnaya War I. Russia // peace and security / 2000. – p. 54.
12. Peshek J. falsely Empire // «Ukrainian week». – №19 (391). – 15-21.05.2015. – P. 7)
13. Prokopenko M., R. Hrynivskyy Fake as a tool of war. // «Day». – № 97-98. – 30-31.05.2014. – P. 20.
14. Ivy L. «Only the strong laughs own suffering. The weak laugh at others – either weak or strong in distress «//» Country «. – №23 (276). – 06.11.2015. – P. 23.
15. Samokshyn I. Putin – post-Orwell. Lilia Shevtsova comments «direct line» with the president of Russia. // «Day». – № 67–68. – 17–18.04.2015. – C. 3.
- Ukrainian language dictionaries 16. Under the editors BD Grinchenko. Printed edition of the 1907-1909 biennium. Fototehnichnym way. He issued. Academy of Sciences, Kyiv – 1959. – S. 52–53.
17. A. Shcherbakov War on умы treteho Reich. As Goebbels deceived Germany. // «Mysteries of history». – №22. – 2015. – S. 14–15.

Наталія Колісниченко

доцент кафедри європейської інтеграції
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к. держ.упр.

Володимир Лавриненко

аспірант кафедри європейської інтеграції
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ НА ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОМУ РІВНІ: МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ЗДІЙСНЕННЯ

У статті аналізуються сутність управління змінами на загальнодержавному рівні з огляду на роль урядів, чинники впливу, методологію та інструменти здійснення. Розглядаються особливості трьох рівнів організаційно-структурної системи управління змінами: загальнодержавного, регіонального, інституційного. Виділяються деякі загальні аспекти управління змінами в країнах світу: ідеологічне бачення, очолювання змін, інституційна політика, здатність до реалізації.

Ключові слова: зміни, управління змінами, загальнодержавний рівень управління змінами, зовнішні чинники змін, внутрішні чинники змін, модель проведення змін.

Natalya Kolisnichenko, Volodymyr Lavrynenko

CHANGE MANAGEMENT AT THE NATIONAL LEVEL: METHODS AND TOOLS OF IMPLEMENTATION

The article analyzes the essence of change management at the national level based on the role of governments, influence factors, methods and tools of implementation. The features of three levels in organizational and structural system of change management (national, regional and institutional) are studied.

At the national level the countries are faced with an increasing number of problems associated with globalization, devolution and transformations in the system of public administration. The role of governments is changing dramatically. They become a part of the political networks, which are only one actor involved in decision making.

At the national level the regulatory framework for implementation of changes is provided: in governmental regulations the stress is made on the importance of change management for organizations; scientific and methodological support for this process is implemented aiming to give workers the new instruments for professional tasks' execution; the willingness of leaders to initiate and implement change is studied; new content and forms of management activities are provided; the causes that impede change are observed.

Some general aspects of change management in the countries of the world (ideological vision, leading change, institutional politics, the implementation capacity) are defined. In this context, the three models of leaders' behavior in solving difficult situations are researched: the model of classical theory, model of social systems theory and model of open systems theory.

Keywords: change, change management, national level of change management, external factors of change, internal factors of change, the models of change implementation.

Наталья Колисниченко, Владимир Лавриненко

УПРАВЛЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЯМИ НА ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННОМ УРОВНЕ: МЕТОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

В статье анализируются сущность управления изменениями на общегосударственном уровне, учитывая роль правительства, факторы влияния, методологию и инструменты осуществления. Рассматриваются особенности трех уровней организационно-структурной системы управления изменениями: общегосударственного, регионального, институционального. Выделяются некоторые общие аспекты управления изменениями в странах мира: идеологическое видение, возглавление изменений, институциональная политика, способность к реализации.

Ключевые слова: изменения, управление изменениями, общегосударственный уровень управления изменениями, внешние факторы изменений, внутренние факторы изменений, модель проведения изменений.

На сьогодні традиційні процеси й інститути публічного управління країн світу демонструють низький рівень ефективності в задоволенні потреб своїх громадян. Глобалізація, широке використання комунікації та інформаційних технологій, розвиток суспільства знань й інші чинники змінюють порядковий світоіснування. Це стало підґрунтям для ви-

никнення нових проблем для національних держав та їхніх урядів, які, стикаючись із новими викликами, розширюють коло своїх повноважень, проте не завжди є ефективними у використанні нових інструментів врядування, зокрема такими, як управління змінами.

Адже реагування на зміни навколишнього середовища державного сектора передбачає трансформацію державних структур, процесів, процедур, і, насамперед, управлінської культури. За таких умов управління змінами визнається ключовим параметром успіху чи невдач політики реформ.

Україна започаткувала процес змін, які за характером та обсягом експлуатації ресурсів, інвестиційною політикою, спрямуванням науки, освіти та науково-технічного прогресу, захищеністю життєдіяльності нації відповідатимуть сьогоdnішнім і майбутнім потребам, створюють сприятливі умови для розвитку нації та збереження властивостей природних компонентів і природно-ресурсного потенціалу країни, тобто започаткувала перехід на шлях сталого розвитку [2].

Мета

➤ Мета статті – проаналізувати сутність управління змінами на загальнодержавному рівні з огляду на роль урядів, чинники впливу, методи та інструменти здійснення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

➤ Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічні, теоретичні і практичні аспекти управління змінами досліджували такі учені, як: Х. Алдріч, Дж. Пфеффер, М. Ханнан, Дж. Фрімен, Р. Керролл, І. Адізес, Л. Грейнер та ін. В їх роботах запропоновано різні підходи до визначення сутності ключових понять управління змінами, класифікації різновидів, типів змін та зміст інших проблем. Проблему управління змінами організаційного розвитку досліджували такі зарубіжні вчені, як: Р. Дафт, Р. Кантер, Д. Т. Кернс, А. Компі, К. Левін, Б. Мільнер, Д. А. Недлер, Т. Д. Пітерс, Р. Х. Уотерман. У вітчизняній літературі існує небагато наукових праць, присвячених дослідженню актуальних проблем управління змінами. Окремі аспекти означених питань висвітлені у роботах Балабанової Л., Наливайка А., Пастухової В., Пахомової Т., Федулової Н. та інших, проте здобутки у цій сфері залишаються слабо представленими. На сьогодні актуалізуються сучасні дослідження головних проблем управління змінами у країнах світу та запровадження кращих практик в українських реаліях.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

➤ Управління в стабільних умовах, тобто в умовах поступових трансформацій, модернізацій і модифікацій та управління в кризових ситуаціях, які потребують негайних реакцій, – це різні речі, які вимагають від урядів країн та управлінців оволодіння сучасними методами, підходами, технологіями, інструментами та навичками дій в умовах змін. Однією з причин, чому деякі реформи не досягають своїх цілей, є те, що управління змінами не є визначальним в їх реалізації. Ці питання, однак, вимагають подальшого теоретичного та емпіричного дослідження.

Виклад основного матеріалу

➤ В організаційно-структурній системі управління змінами доцільно виділити три рівні: загальнодержавний, регіональний, інституційний (рівень органу, установи, організації).

На загальнодержавному рівні формується політика управління змінами, забезпечується нормативна база для її реалізації: в державних документах наголошується на важливості організації управління змінами, реалізується поетапний підхід до створення науково-методичного супроводу цього процесу – організації засвоєння суб'єктами управлінського процесу нових цілей і нових професійних завдань; вивчення готовності керівництва до започаткування та запро-

вадження змін; забезпечення нового змісту й форм управлінської діяльності; всебічного вивчення причин, які ускладнюють зміни.

На регіональному рівні управління забезпечується розвиток регіону як об'єкту управління, створюються умови для впровадження та реалізації змін у практику управління, стимулюється пошук доцільних механізмів управління процесами змін на рівні регіону. На цьому рівні управління змінами забезпечується ефективний розвиток регіону за умов, що: зміни, які в ньому відбуваються, відповідають пріоритетам і перспективам розвитку регіону, а саме – положенням, зафіксованим у стратегічних документах; забезпечені відповідні умови для різних форм стимулювання суб'єктів управління до запровадження змін; органи управління регіоном володіють та використовують засоби управління, що забезпечують ефективний розвиток регіону; суб'єкти системи регіонального управління здатні вирішувати завдання, що стоять перед управлінням змінами регіону.

На інституційному рівні управління ефективність реалізації змін значною мірою залежить від багатьох чинників і насамперед від: здатності органу (установи, організації) створювати, сприймати та реалізовувати зміни завдяки наявності матеріально-фінансової бази для проведення змін; професійних можливостей колективу та керівників для здійснення змін.

Щодо загальнодержавного рівня, то на сьогодні країни світу зіткнулися зі зростаючою кількістю проблем, пов'язаних з глобалізацією, деволуцією та трансформаціями в системі публічного управління. Роль урядів різко змінюється. Вони стають частиною політичних мереж, в яких виступають лише одним із акторів, що бере участь у прийнятті рішень. Зокрема, країни ОЕСР (Фінляндія, Франція, Італія, Португалія, Іспанія і Швейцарія) вже зазнали вагомих перетворень своєї управлінської культури, оскільки їхні процеси, процедури та інституційні механізми публічного адміністрування вступили у протиріччя із національними потребами та пріоритетами. Традиційні системи кадрів цих країн довели свою низьку адаптованість до реагування на нові національні та міжнародні виклики. Водночас, введення змін в публічне адміністрування саме по собі вже є викликом, тому ініціативи з реформування стикаються із супротивом державних службовців та інших членів суспільства, які залишаються скептичними щодо їх ефективності.

Складність змін полягає іще й у тому, що важко визначити всі чинники, які можуть впливати на них, і на які потрібно вплинути. Є незаплановані чинники, яких неможливо уникнути: політика уряду, яка постійно змінюється; лідери, які зникають з політичної арени; посадові особи, які зазнають ротації; нові технології, які впроваджуються; імміграція, яка зростає; економічна криза, через яку зменшується доступ до ресурсів; конфлікти, що виникають тощо. Кожна нова незначна зміна, незаплановані чинники спричиняють непередбачувані ускладнення і реакції.

Зовнішні чинники змін пов'язані насамперед із викликами зовнішнього оточення: процесами демократичного врядування, відкритістю, появою нових технологій, загостренням конкурентної боротьби, політичними трансформаціями, змінами в законодавстві тощо. Внутрішніми чинниками виступають внутрішні

імпульси розвитку країн, прояви свіжих поглядів, ідей політичних та управлінських еліт.

Як зовнішні, так і внутрішні чинники є поштовхом для проведення змін, виступаючи рушійною силою їх реалізації. Можна виокремити три типи змін, відповідно до основного поштовху: примусові, нашвидкуруч та суттєві зміни [1, с. 23]. Примусові зміни є наслідком тиску зовнішнього середовища, на які необхідно відреагувати. Механізмом змін у такому випадку буде пристосування. Наступна категорія – зміни нашвидкуруч. Механізм їхньої дії – реакція. У разі зовнішнього тиску всередині системи може виникнути протидія до проведення змін як наслідок потреби послабити інтенсивний тиск ззовні. Третя категорія – суттєві зміни. Це не пристосування до зовнішнього тиску, і не реакція на внутрішню протидію. Джерело цієї зміни – у волі, уяві людей, які намагаються себе реалізувати. Як наслідок маємо реальну позицію, чітке усвідомлення того, що проблему потрібно розв'язати якнайприроднішим та творчим шляхом.

Поштовхом реформ у країнах світу, в основному, були внутрішні структурні чинники. Діапазон реформ змінювався у відповідності з політичним, економічним і соціальним контекстом кожної країни. Тим не менш, саме фінансові труднощі стали основною причиною змін. Обмежені фінансові ресурси примушують країни шукати кращих альтернатив з метою досягнути більшого результату з меншими витратами.

Ще однією причиною є політичний тиск, який можна розглядати в якості другого основного чинника реформ. Так, нерівномірний розподіл влади (Франція), тиск з боку політичних груп (Іспанія), або економічних суб'єктів і засобів масової інформації (Португалія), спричиняють та/чи посилюють необхідність і терміновість реформ.

Третім чинником змін виступають адміністративні та бюджетні процеси і процедури. Вони є більш технічно орієнтованим джерелом реформ, що відображається, у свою чергу, на політичних та економічних джерелах змін. Динаміка зростання інформованості суспільства, необхідність дєвішого реагування на очікування громадян, потреба в більш ефективному використанні ресурсів примушують уряди змінювати традиційні технології своєї діяльності.

Програма розвитку ООН (ПРООН) пропонує такі методи та інструменти здійснення змін країнами [4, с. 10-14].

1. Створення імпульсу для змін – використання методів мотивування: пропагандистська діяльність; стратегічне бачення; розширення прав і можливостей груп інтересу.

2. Аналіз контексту змін – широке використання аналітичних методів задля підтримки змін та вдосконалення процесу прийняття рішень: аналіз груп інтересу, збір фактичних даних про їхній статус та потреби.

3. Сприяння змінам – використання методів управління змінами: процес консультування; діяльність з побудови консенсусу; лідерство; участь груп інтересу і мозковий штурм з інновацій.

4. Комунікації щодо змін – використання таких методів та інструментів, як-от: мультимедійні комунікаційні заходи; інтерактивні комунікації та зв'язки з громадськістю; вимірювання результатів прогресу.

Можна виділити деякі загальні аспекти управління змінами в країнах світу [5, с. 17–22].

1. Ідеологічне бачення. Стратегія управління змінами повинна базуватися на розумінні різних моделей змін. Вони являють собою загальну схему, в рамках якої можна зробити стратегічний вибір. Відтак, ідеологічна концепція ґрунтується на стратегії розвитку тієї чи іншої системи (держави, регіону, організації), визначається відповідно до інтересів певної групи всередині системи. Вона уособлює в собі технології вирішення проблем і відповідну управлінську культуру. Ідеологічна концепція надзвичайно важлива, бо формування спільного бачення має першорядне значення у визначенні напрямків зусиль з реформування. На основі ідеологічного бачення «кращої і бажаної держави» такі країни, як Швейцарія, Франція та Фінляндія реалізували свої реформи. Ідеологічне бачення повинно сприйматися всіма членами правлячого уряду та лідерами, які повинні довести його до всіх зацікавлених сторін і суб'єктів, які зазнають впливу від пропонованих реформ. Без ідеологічного бачення реформи перетворюються в суперечливу діяльність.

2. Очолування змін. Цей чинник пов'язаний із процесом прийняття рішень і діями лідерів. Процес прийняття рішень відбувається в політичній і вищій адміністративній площинах. Звичайно, реформи можуть зазнавати змін (модифікацій) щодо своєї технічної сторони, але такі питання, як визначення проблем і підходів щодо їх вирішення, необхідність та час реалізації реформ – це види діяльності, що здійснюються представниками політичної та управлінської еліти. Останні, намагаючись щось змінити, зазвичай стикаються з особистими інтересами. Вони повинні переконувати інших, що зміна ефективна, потрібні лише час, додаткові фінанси, інтелектуальний ресурс – і вона запрацює. Проте, завжди знайдуться ті, хто чинитиме опір, бо зміна загрожує їхньому статусові; впливає на їхній авторитет; збільшує об'єм їхніх завдань та обов'язків, особливо тоді, коли зміни проводять суперники, опозиційна політична сила. Отже, особисті інтереси можуть стояти на перетині суспільної, політичної, економічної та психологічної площин.

Тому провідна роль у реалізації змін (у визначенні стратегії подолання майбутніх проблем, таких як старіння населення, забезпечення рівних прав та економічний розвиток) повинна надаватися державному сектору. У зв'язку з цим у західному світі виникає питання, чи готові лідери країн проводити зміни. Немає сумнівів, що вони технічно підготовлені до реалізації складних реформ, але чи готові вони мати справу зі змінами як результатом цих реформ – то вже інше питання. У цьому контексті можна виділити три моделі поведінки лідерів у розв'язанні складних ситуацій: модель класичної теорії, модель теорії соціальних систем та модель теорії відкритих систем.

Перша – модель проведення змін за класичною (бюрократичною, раціональною) теорією. Раціональна модель тривалий час була дуже популярна, оскільки пропонувала чітко визначений шлях «без проблем». Раціональний підхід відповідає швидше директивним, наказовим стратегіям, а не стратегіям співпраці. Проблема в тому, що раціональні стратегії проведення змін залежать від людей, які мають діяти згідно з чітко визначеним проектом змін. У спробі зрозуміти процеси запланованого проведення змін у реальному світі часто доводиться перевести свій погляд з класичної бюрократичної теорії на теорію соціальних систем.

Друга – модель проведення змін за теорією соціальних систем (модель соціополітичної групи). Як правило, об'єктом управління є складні системи, які складаються з підсистем. Для успішного проведення програми змін ці системи слід поєднати в єдину цілісність. Завдання ускладнюються, оскільки різні соціальні системи часто мають власні неофіційні цілі, джерела влади, свої правила та стимули. Так, якщо є різні напівавтономні групи населення (наприклад, профспілки, ради), завжди існує ймовірність незалежного від офіційної влади здійснення змін. Можливий також прямий чи прихований опір змінам з боку певної частини соціальної системи. Завдання офіційної влади – наскільки можливо намагатись координувати та контролювати діяльність різних груп, аби їхні дії відбувались спільно у наперед визначеному напрямі проведення змін. Ініціатива проведення змін буде успішнішою, якщо керівництво добре поінформоване та бере до уваги склад та співвідношення різних соціальних систем. Якщо ж зміни стосуються лише сфери впливу керівництва (наприклад, правового врегулювання життєдіяльності) – найдієвішими будуть рішення однобічного плану. Якщо ж бажана зміна торкається інших сфер впливу у системі, потрібно звернутись до певних стратегій і тактик. Такі стратегії (що робити?) та тактики (як робити?) можуть вплинути на зміну процесу прийняття рішень через послідовну зміну однобічної дії на залучення інших учасників. Перспектива соціальної системи не надає великого значення зовнішньому середовищу як чинникові у проведенні змін. Щоб краще зрозуміти його значення, варто звернутись до моделі відкритих систем.

Третя – модель проведення змін за теорією відкритих систем. У застосуванні цієї моделі потрібно пам'ятати про співвідношення трьох теорій: теорії відкритих систем, теорії невизначеності та управлінсько-інформаційної теорії. Теорія відкритих систем актуалізує залежність відносин між системою та її оточенням (середовищем). Системи повинні реагувати на зміну потреб у довкіллі (наприклад, відповідними змінами своєї структури), оскільки вони мають сприяти розвитку суспільства, а не створювати для нього зайві проблеми. Загальними змінами, які є швидше винятком, ніж правилом, можуть бути зміни у законодавстві (наприклад, нові податкові закони), демографічні зміни, нові винаходи, економічні цикли тощо.

Зазначені моделі актуалізують значення підготовки лідерів до розв'язання складних проблем проведення змін. Зокрема, Фінляндія, Франція, Іспанія та Швейцарія розглядають розвиток лідерських навичок керівників як ключовий у цьому контексті. Адже у тій же Фінляндії програми реформ зазнавали труднощів у реалізації не через брак технічних знань їхніх керівників, а саме через обмежені лідерські навички та відсутність стратегії з управління змінами. Це те, чому можна навчитися, а тому в країнах зростає роль професійного навчання у якому напрямку.

3. Інституційна політика. Цей фактор пов'язаний із важливістю кооперативних організаційних мереж. Діалог, політична підтримка і соціальна участь в процесі прийняття рішень є ключовими у формуванні відчуття приналежності до змін і є основою легітимності рішень з реформування. Країни світу використовують різні механізми для створення формальних і нефор-

мальних кооперативних мереж, таких як використання засобів масової інформації, форуми для консультацій та/або політичних союзів. Використання в їхніх межах механізмів переговорів і діалогу спричинене тим, що необхідність змін повинна бути чітко донесена до груп інтересу. Прихильники ініціатив реформування повинні пояснити ризики збереження статус-кво і переваги змін, щоб переконати всі зацікавлені сторони та отримати їхню підтримку. Важливо пам'ятати, що побудова кооперативних мереж потребує досягнення консенсусу щодо необхідності реформи, а вирішення проблем вимагає ефективних каналів зв'язку між усіма групами інтересу.

4. Здатність до реалізації. Цей фактор відноситься до механізмів, які використовуються лідерами для формування та реалізації політики змін. Проведення запланованих змін відбувається на підставі принаймні трьох причин: 1) повного розуміння технології реалізації змін, 2) з'ясування перешкод з боку середовища, 3) стратегії проведення змін. Успішне управління реалізацією змін включає таке: управління перевагами, підготовку економічного обґрунтування для їх досягнення, моніторинг ризиків, витрат, інвестицій, вигід і так далі; ефективні комунікації (які поширюють інформацію серед різних груп інтересу про причини змін, вигоди від їх реалізації, а також деталі змін); ефективні процедури освіти, професійної підготовки і/або підвищення кваліфікації реалізаторів змін; контроль за здійсненням змін в міру необхідності.

3 метою ефективною реалізації змін важливо: прогнозувати проблеми процесу реалізації змін (залежність від наявних ресурсів; політична воля до змін; здатність і бажання груп інтересу реально сприяти проведенню змін). З огляду на це знову ж таки актуалізується важливість навчання. Підготовка менеджерів є інструментом, який широко використовується в управлінні змінами. У цілому навчання має дві мети: пояснити політичні та технічні аспекти реформування та заохочувати до горизонтального і вертикального діалогу між керівниками. Додатковим значенням навчання є те, що воно детально роз'яснює необхідність змін для тих, хто несе відповідальність за реалізацію реформ.

Отже, реалізація реформ у країнах світу все більше сприяла розвитку управління змінами. Як показує їхній досвід, відбувався всезростаючий інтерес до управління змінами, вдосконалення методів та інструментарію їх реалізації: щодо адаптації, всебічного розуміння реформ, і навіть поліпшення деяких технічних аспектів реформування. Посилення уваги до управління змінами за кордоном пояснюється тим, що таке управління розглядається як інструмент для сприяння здійсненню реформ, розвитку управлінської культури.

Література.

1. Боднар І. Проблеми запровадження змін у системі загальної середньої освіти // Педагогічний дискурс. – Випуск 5. – 2009. – С. 21–25.
2. Іжа М. Концепція переходу України до сталого розвитку: інноваційно-управлінський аспект/ М. Іжа, С. Попов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред М. М. Іжа]. – Оdesa, 2010. – Вип. 2 (42). – С. 3-8.

3. Фоломкіна І. С. Підходи до управління стратегічними змінами / І. С. Фоломкіна // Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф., 21–23 трав. 2009 р., м. Харків. – Х., 2009. – С. 169–172.

4. Institutional reform and change management: managing change in public sector organisations. A UNDP capacity development resource // Conference paper № 5. – Working draft. – Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, United Nations Development Programme. – November 2006. – 29 p.

5. Melchor O.H. Managing Change in OECD Governments. An introductory framework / Oscar Huerta Melchor // OECD Working Papers on Public Governance № 12. – France: OECD Publishing, 2008. – 72 p.

Зоя Красіловська

аспірант кафедри права і законотворчого процесу
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕДІАЦІЇ ДЛЯ ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ ІЗ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена дослідженню організаційно-правових основ медіації як альтернативного способу врегулювання спорів із органами публічної влади. Проаналізовано окремі матеріальні та процесуальні норми законодавства України, а також перспективні законопроекти, які передбачають можливість застосування медіації у спорах, де стороною (або сторонами) виступає суб'єкт владних повноважень. Висвітлено організаційні форми медіативних технік у діяльності адміністративних судів України та практику їх застосування.

Ключові слова: медіація, досудове врегулювання спору, органи публічної влади, суб'єкт владних повноважень, публічне управління.

Zoya Krasilovska

THE ORGANISATIONAL AND LEGAL CONDITIONS OF INTRODUCING MEDIATION FOR SETTLING DISPUTES WITH PUBLIC AUTHORITIES

Problem setting. Under the bigger and bigger pressure of the day-to-day reality and as a result of the inertia that is characteristic of administrative structures, a gap between the modern society, its global organisation, and the state administration – the major system parameters of which have been formed under entirely different conditions – becomes more and more apparent. Today, the ideas of managerialism penetrate into the sphere of public administration deeper and deeper, in accordance with which the approaches and methods of administration developed by corporations are being transferred into it. The research of worldwide processes will give us a better understanding of modern tendencies as to the development of the state administration system, as well as give us a theoretical and methodological basis for introducing deterrent administrative innovations in Ukraine.

In other countries mediation is widely used when it comes to settling different legal cases, but traditionally it is used in the sphere of civil law relations between legally equal parties. Still disputable is the issue of the possible use of mediation in administrative cases while settling administrative disputes between legal or physical persons and public authorities under conditions of the inequality of the legal status of the parties.

Recent research and publications analysis. The issue of the reasonability of introducing mediation into the national legislation for settling disputes with public authorities is covered in the works of domestic scientists such as G. Yeryomenko, O. Muza, L. Yukhtenko, V. Balukh, V. Svyrydenko and others. Along with it, the regulatory and legal issue of introducing mediation as an alternative means of settling disputes with public authorities still requires some research.

The paper objective is to analyse the organisational and legal bases of mediation for settling disputes with public authorities.

The paper main body. The article covers the organisational and legal bases of mediation as an alternative means of settling disputes with public authorities. Certain substantive and procedural provisions of the Ukrainian legal system have been analysed as well as perspective draft laws that involve the possibility of using mediation in disputes where a party (or parties) is a subject of power of authority. The organisational forms of mediation techniques in the sphere of Ukraine's administrative courts and the practice of their application have been covered.

Conclusions of the research. As of today, substantial steps have been taken as to the introduction of mediation into the sphere of administrative courts with the purpose of settling disputes with public authorities: the availability of discretionary power, the possibility of reconciliation according to the provisions of Ukraine's Code of administrative proceedings, the possibility of applying mediation in pilot courts, the positive practice of using mediation in disputes with public authorities, the organisation of trainings for judges-mediators, etc. Along with it, the absence of legal support of this institution hinders its development and expansion. In our next researches we will try to determine in which cases mediation is possible and when it is not reasonable to apply it.

Keywords: mediation, pre-trial settlement of the dispute, the public authorities, the subject of power, public administration.

Зоя Красиловская

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ВВОДА МЕДИАЦИИ ДЛЯ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена исследованию организационно-правовых основ медиации как альтернативного способа урегулирования споров с органами публичной власти. Проанализированы отдельные материальные и процессуальные нормы законодательства, а также перспективные законопроекты, которые предусматривают возможность применения медиации по спорам, где стороной (или сторонами) выступает субъект властных полномочий. Освещены организационные формы медиативных техник в деятельности административных судов и практика их применения.

Ключевые слова: медиация, досудебное урегулирование спора, органы публичной власти, субъект властных полномочий, публичное управление.

Під все більшим тиском нових глобальних реалій, унаслідок притаманної управлінським структурам інертності, помітнішим стає розрив між нинішнім станом соціуму, його глобальною організацією та державним управлінням, основні системні параметри якого сформовані в кардинально інших умовах. Сьогодні ідеї менеджерелізму все більше проникають у сферу публічного управління, згідно з чим до нього переносяться підходи й методи управління, вироблені корпораціями. Дослідження загальносвітових процесів поглибить розуміння сучасних тенденцій розвитку державно-управлінської системи і сприятиме теоретико-методологічному обґрунтуванню впровадження адміністративних інновацій випереджального характеру в Україні.

У зарубіжних країнах медіація широко застосовується для врегулювання різних категорій правових справ, однак традиційною сферою застосування медіації є цивільно-правові відносини між юридично рівними суб'єктами. Дискусійним залишається питання застосування медіації в адміністративних справах при врегулюванні спорів фізичних та юридичних осіб із органами публічної влади в умовах нерівності правового статусу суб'єктів.

Питання доцільності запровадження у національне законодавство медіації для врегулювання спорів із органами публічного управління висвітлюються у працях таких вітчизняних вчених, як Г. Єрьоменко, О. Муза, Л. Юхтенко, В. Балух, В. Свириденко та ін. Разом з тим питання організаційно-правового підґрунтя запровадження медіації як альтернативного способу врегулювання спорів із органами публічної влади потребує дослідження.

Метою статті є проведення аналізу організаційно-правових основ медіації при врегулюванні спорів із органами публічної влади.

Публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства, часто називають немедіабельними, тобто такими, які не можуть бути вирішені шляхом застосування медіації. Насамперед, це зумовлено особливостями суб'єктного складу адміністративно-процесуальних правовідносин, а саме тим фактом, що однією зі сторін завжди виступає орган публічної адміністрації [1]. Специфіка публічно-правових спорів полягає в тому, що однією стороною обов'язково є суб'єкт владних повноважень, який повинен діяти лише в межах наданих йому повноважень, в порядку та спосіб, встановлений Конституцією України та законами України, а тому дуже важко увявити участь органів державної влади та органів місцевого самоврядування у переговорах. Причин у цій ситуації дві: психологічна – чиновник боїться взяти на себе відповідальність за самостійне прийняття рішення щодо спору (простіше і краще дочекатися рішення суду і посилатися на нього), та юридична, яка полягає в принципі діяльності державного службовця «заборонено все, крім того, що прямо дозволено». Це звучує коло можливих варіантів вирішення спільної проблеми, однак правові передумови для такого розвитку подій все ж існують. Як слушно зауважує Л. Юхтенко, «тенденція сучасного розвитку економіки потребує від органів державної влади зміни свого ставлення до спілкування з громадянами та суб'єктами господарювання, і тим самим є шляхом скорішого

запровадження процедури досудового врегулювання спору в адміністративній юрисдикції» [2, с. 110].

Про те, що органи державної влади вже самі відчують необхідність у спілкуванні з суб'єктами господарювання при виконанні своїх службових обов'язків, свідчать законодавчо визначені процедури консультування.

Так, Митний кодекс України передбачає численні процедури узгодження з платником податків (декларантом) на консультативній основі питань державної митної справи (ст. 23, ч. 4 ст. 57, 59 і 60 МК України) [3]. Хоча з набуттям чинності Податкового кодексу України [4] зник такий інститут податкового права, як податковий компроміс, попри те діяв наказ Державної податкової адміністрації України від 26.04.2001 року № 182 «Про затвердження Порядку застосування податкового компромісу органами державної податкової служби в межах адміністративної апеляційної процедури» [5]. Так, податковий компроміс, згідно з наведеним наказом, – рішення податкового органу, прийняте за погодженням з платником податків у межах адміністративної апеляційної процедури та узгоджене з керівником податкового органу вищого рівня, про задоволення частини скарги такого платника під зобов'язання останнього погодитися з рештою податкових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом. Укладений податковий компроміс не міг бути оскаржений надалі. На жаль, на практиці податковий компроміс майже не використовувався, і 30.10.2015 року цей наказ втратив чинність, хоча б міг би сприяти ефективному адміністративному захисту прав платників податків.

Разом із тим, з метою забезпечення об'єктивності в роботі з платниками, створення ефективного механізму налагодження партнерських відносин між органами фіскальної служби та платниками, в рамках підписаного 18 грудня 2014 року Меморандуму про партнерство та співпрацю між Державною фіскальною службою України та Асоціацією платників податків України, було створено постійно діючу Узгоджувальну комісію з розгляду проблемних (спірних питань) у сфері оподаткування [6].

Позитивним також є той факт, що 15.09.2015 р. до порядку денного Верховної Ради України внесено законопроект «Про внесення змін до Податкового кодексу України» (щодо введення процедури медіації) №1666 від 28.12.2014р. [7], у пояснювальній записці до якого вказано, що відповідно до розпорядження Міністерства доходів і зборів України (далі – Міндоходів) від 15.11.2013 № 369-р. «Про організацію роботи, спрямованої на наповнення бюджету» (далі – Розпорядження) у 2013 році органами Міндоходів було проведено роботу по досягненню примирення в судових справах для забезпечення надходження коштів в державний бюджет. Базою для визначення перспективних справ, в яких можливо досягти примирення, була загальна кількість спорів, в яких предметом оскарження було оскарження податкових повідомлень-рішень про визначення податкових зобов'язань з податку на додану вартість та податку на прибуток, які знаходяться на судовому розгляді (32 876 справ на 91,2 млрд. грн.) та розглянуті на користь Міндоходів (4 493 на суму 14,2 млрд. грн.). За результатом інвентаризації спорів, за якими відповідачами є сторони, які мають активи, було визначено 1 307 справ на суму 7,4 млрд.

грн. як перспективних для досягнення примирення. За результатами роботи органів Міндоходів було проведено 1 332 зустрічі на загальну суму 15,1 млрд. грн. По 1023 судовим справам платники податків відмовились від примирення, а по 309 справам було досягнуто примирення на загальну суму 5,6 млрд. грн. Таким чином, за 2 місяці проведення експерименту в 2013 році, було досягнуто примирення з платниками податків, що дало можливість одразу залучити до бюджету 5,6 млрд. грн. [8].

Як бачимо, законодавством України передбачені шляхи узгодження та прийняття компромісних рішень суб'єктами владних повноважень з урахуванням позицій та відповідних документів суб'єктів господарювання. Подоланню стереотипів органів державної влади щодо формального ставлення до прийняття компромісних рішень може сприяти активізація ознак дискреційності в їх повноваженнях. Відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5, під дискреційними повноваженнями розуміються повноваження, які надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень [9].

На думку А. Б. Ляльки, «сприйняття суб'єктом владних повноважень колізії як ситуації дискреційності, де він може довільно обрати свою поведінку, без сумніву, матиме негативні наслідки» [10, с. 54]. Натомість Н. А. Буличева та Ю. І. Пивовар говорять, що «нове розуміння «публічності» державної влади зумовлене поверненням до основних гуманітарних цінностей, до орієнтації на визнання та закріплення невід'ємних природних прав людини і громадянина» [11, с. 163].

Як правильно зауважує Л. Юхтенко Л «розвиток дискреційних повноважень повинен бути здійснений в руслі норм законодавства та з урахуванням прав людини, з дотриманням принципу пропорційності та розумності» [2, с. 111].

У 2005 році набрав чинності Кодекс адміністративного судочинства України, й було сформовано систему адміністративних судів, які становлять собою адміністративну юстицію України. Як справедливо пише російський адміністративіст В. Севрюгін, за самим своїм призначенням адміністративна юстиція покликана сприяти утвердженню верховенства права над адміністративним свавіллям, захисту прав та законних інтересів громадян від неправомірних дій та рішень органів виконавчої влади, забезпеченню законності в сфері публічного управління [12]. В цьому плані не можна не погодитись зі словами В. Авер'янова про те, що наближення національної системи державного управління та адміністративного права до європейських стандартів, які передбачають неухильне дотримання законності та надійний захист прав і свобод людини і громадянина у взаємодії з органами державної влади (включаючи й органи виконавчої влади), не може дослїжуватись поза контекстом утвердження властивих сучасним демократичним державам інститутів забезпечення законності, серед яких одне з провідних місць належить адміністративній юстиції [13].

Згідно з п. 21 висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо

запропонованих Конституційною Комісією змін до Конституції України у сфері правосуддя від 26.10.2015 зазначено: «З точки зору захисту прав людини адміністративна юстиція є важливим елементом у процесі контролю за діяльністю органів державної влади» [13].

Враховуючи те, що в Україні відсутній спеціальний нормативно-правовий акт про медіацію, важливе значення має визначення можливості застосування медіації в адміністративному судочинстві на підставі положень КАС України. КАС України чітко не передбачає медіацію як частину судової практики, однак це не говорить про заборону її проведення. Так, стаття 113 КАС України допускає примирення сторін під час підготовчого провадження: 1. Сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову. 2. За клопотанням сторін суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення. 3. У разі примирення сторін суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, у якій фіксуються умови примирення. Умови примирення не повинні суперечити закону або порушувати чий-небудь права, свободи або інтереси. 4. У разі невиконання умов примирення однією зі сторін суд за клопотанням іншої сторони поновлює провадження у справі [14]. В. Кузьмишин говорить про те, що фактично нормою цієї статті допускається ініціювання суддею проведення процедури медіації. Стаття 110 КАС України передбачає можливість суду прийняти рішення про залучення спеціаліста, яким може бути й медіатор [15, с. 47].

28 квітня 2009 року було підписано Угоду про співробітництво на виконання програми «Прозорість та ефективність системи правосуддя в Україні» (2008–2011), якою започатковано масштабну роботу із запровадження медіації в системі адміністративних судів. Метою компоненту медіації в рамках цих проєктів був експорт європейської моделі судової медіації, яку пропагували експерти з Нідерландів та Німеччини. Вони проводили тренінги із суддями чотирьох українських судів, які здійснили спроби медіації в справах протягом Тижнів медіації, що проводилися в травні 2010 року і до кінця 2011 року. Результатом цих намагань були 50 справ медіації, де показник розв'язання спорів склав 72% [16].

Суддями-медіаторами Вінницького окружного адміністративного суду проведено 31 процедуру медіації, з яких в 20 випадках досягнуто позитивного результату та підписано відповідну угоду.

Суб'єктний склад учасників медіації у Вінницькому окружному адміністративному суді був наступний:

- органи Головної державної інспекції на автомобільному транспорті – 7 справ;
- органи Пенсійного фонду – 5 справ;
- Вінницьке обласне відділення Фонду соціального захисту інвалідів – 4 справи;
- органи Державної податкової служби – 3 справи;
- органи Контрольно-ревізійного управління – 2 справи;
- органи Державної виконавчої служби – 2 справи;
- Вінницька обласна державна адміністрація та її управління – 2 справи;
- Головне управління Держкомзему у Вінницькій області – 1 справа;

Управління МВС України у Вінницькій області – 1 справа;

Державна інспекція з контролю за цінами у Вінницькій області – 1 справа;

Територіальне управління Держгірпромнагляду по Вінницькій області – 1 справа;

Вінницьке регіональне відділення Укрдержфонду підтримки фермерських господарств – 1 справа;

КП «Вінницьке міське бюро технічної інвентаризації» - 1 справа.

Судді-медіатори зауважують, що процедура медіації може бути застосована до будь-якої категорії справ, єдина умова при цьому – бажання сторін врегулювати свій конфлікт альтернативним способом [17].

Практика показала, що в основному сторони бажають скористатися медіацією у справах щодо стягнення заборгованості за внесками до Пенсійного фонду, Фонду соціального захисту інвалідів, стягнення штрафних та інших фінансових санкцій, вчинення певних процесуальних дій [17].

Ми поділяємо точку зору суддів-медіаторів, що при виникненні адміністративного спору у відносинах «громадянин» і «суб'єкт владних повноважень», саме державні органи мають бути більш зацікавлені у процедурі врегулювання спору альтернативним методом, а у випадку ініціативи зі сторони фізичних чи юридичних осіб пропозиція має бути прийнята. В той же час судовий розгляд спору повинен виступати останнім засобом захисту порушених прав).

Так само, у 2012 році канадський проект «Освіта суддів для економічного зростання» підтримав таку ж саму модель судової медіації, яку тепер називали «конференції судового врегулювання» у чотирьох пілотних судах України: Івано-Франківському міському суді, Івано-Франківському окружному адміністративному суді, Малиновському районному суді м. Одеси, Одеському окружному адміністративному суді [16]. 16 жовтня 2015 року відбулося засідання Робочої групи з питань впровадження процедури досудового врегулювання спорів за участі судді в рамках цього ж проекту та було погоджено подальше впровадження нового п'ятирічного українсько-канадського проекту з питань ефективності, прозорості та відповідальності в судовій системі України. У деяких судах, де впроваджується проведення процедур досудового врегулювання спорів, розроблені відповідні процесуальні документи [18; 19; 20; 21].

Крім того, сьогодні активно проводяться тренінги щодо поширення медіації у діяльності й інших українських судів, наприклад 2 березня 2015 року була реалізована програма «Підтримка розвитку медіації у восьми судах Волинської області як альтернативного способу вирішення конфлікту» [22].

З метою запровадження на законодавчому рівні інституту медіації в Україні шляхом імплементації кращих європейських та світових стандартів медіації, розвантаження судів та забезпечення збалансованих взаємовідносин між інститутом медіації та судовою системою, до Верховної Ради України 19.03.2015 року внесено черговий законопроект «Про медіацію» № 2480 від 27.03.2015, який визначає основні принципи медіації, правові засади проведення процедури медіації, умови набуття статусу медіатора, особливості проведення процедури медіації під час судового або

третейського розгляду, механізми контролю за якістю надання послуг медіації, та засади державної політики в сфері медіації [23].

Однак у експертному висновку Головного науково-експертного управління ВРУ щодо проекту Закону «Про медіацію» №2480 від 13.05.2015р. висловлена думка про те, що застосування медіації у спорах із органами публічної влади є недоцільним [24].

Не можемо погодитися із такою позицією, оскільки вважаємо, що всюди, де є взаємодія, можлива медіація, адже взаємодія – це життя, а врегулювати спори за допомогою медіаційних технік є ознакою розвинутого, демократичного та цивілізованого суспільства з високою правовою культурою.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновки про те, що на сьогодні вже зроблено досить значні кроки на шляху запровадження практики медіації у діяльності адміністративних судів для врегулювання спорів із органами публічної влади: наявність дискреційних повноважень, можливість примирення за нормами КАСУ, можливість проведення медіації у пілотних судах, позитивна практика застосування медіації у спорах із органами публічної влади, проведення тренінгів для суддів, підготовка суддів-медіаторів, та ін. Разом з тим відсутність законодавчого закріплення даного інституту стримує розвиток та поширення її застосування. У наступних дослідженнях спробуємо окреслити, у яких випадках медіація можлива, а коли проведення її не є доцільним.

Література.

1. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.gromada.lviv.ua/analytic/587.
2. Юхтенко Л. Досудове врегулювання спору шляхом проведення переговорів за допомогою судді в адміністративному судочинстві: сутність та проблеми запровадження / Л. Юхтенко // Юридичний вісник. - 2013. - № 3. - С. 106–112.
3. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. – [Електронне джерело]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/4495-17.
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2755-17.
5. Наказ Державної податкової адміністрації України від 26.04.2001 року № 182 «Про затвердження Порядку застосування податкового компромісу органами державної податкової служби в межах адміністративної апеляційної процедури / [Електронний ресурс] / – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0437-01.
6. Меморандум про партнерство та співпрацю між Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація платників податків України» та Державною фіскальною службою України від 18.12.2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.appu.org.ua/vzayemodiya_z_vladoyu/Derzhavna_Fiskalna_Sluzhba_Ukrainy/memorandum/ – Назва з екрану.
7. Законопроект «Про внесення змін до Податкового кодексу України» (щодо введення процедури медіації) №1666 від 28.12.2014р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53239.

8. Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України» (щодо введення процедури медіації) №1666 від 28.12.2014р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53239.

9. Методологія проведення антикорупційної експертизи норматив-но-правових актів, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5/[Електронний ресурс] / – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/v1380323-10.

10. Лялька А. Б. Сутність та види дискреційних повноважень митних органів: у світлі нового митного законодавства // Митна справа. – 2012. – № 6. – С. 51–59.

11. Буличева Н. А. Розвиток інституту адміністративних послуг як передумова побудови сервісної держави / Н. А. Буличева, Ю. І. Пивовар // Митна справа. – 2011. – № 1. – С. 162–167.

12. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747// [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/index>.

13. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо запропонованих Конституційною Комісією змін до Конституції України у сфері правосуддя від 26.10.2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)026-e).

14. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747// [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/index>.

15. Кузьмишин В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві України. – Вісник Вищого адміністративного суду // 2009. – №3. – С.45–49.

16. Кисельова Т. Роль міжнародних донорів та місцевих НУО в розвитку медіації в Україні – [Електронне джерело]. – Режим доступу: http://ukrmediation.com.ua/ua/useful_information/articles/?pid=1134.

17. Підписано угоду про співробітництво щодо впровадження медіації – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.voas.gov.ua/work/med-ats-ya/med-ats-ya-efektivne-vir-shennyu-konfl-kt-v/>– Назва з екрану.

18. Регламент порядку проведення переговорів з досудового врегулювання спору за допомогою судді – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://adm.od.court.gov.ua/sud1570/menu3/dewewewe/test1/>.

19. Досудове врегулювання спорів в Україні – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ml.od.court.gov.ua/sud1519/news_new/211189/. – Назва з екрану.

20. Інструкція про порядок проведення присудової медіації судьями-медіаторами та оформлення медіаційних справ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://apladm.dn.court.gov.ua/sud9102/mediation/m_instruct/– Назва з екрану

21. Інформація про процедуру досудового врегулювання спорів. Сайт Одеського окружного адміністративного суду – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://adm.od.court.gov.ua/sud1570/menu3/dewewewe/info/> – Назва з екрану.

22. «Підтримка розвитку медіації у восьми судах Волинської області як альтернативного способу вирішення конфлікту». – [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: http://legallaid.in.ua/news_5_345_Pidvischenny_aprofesiynomaysternostimediatorivzaradimirnogovregulyuvannyakonfliktiv.html– Назва з екрану.

23. Проект закону про медіацію 2480 від 27.03.2015. – [Електронне ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54558.

24. Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ щодо проекту Закону «Про медіацію» №2480 від 13.05.2015р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54558.

Андрій Лис

*аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу*

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ДОКТРИНИ НАДАННЯ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проаналізовано тлумачення поняття «послуга» в контексті діяльності органів публічного адміністрування. Особлива увага приділена питанню ролі взаємодії в режимі «суб'єкт надання адміністративних послуг – суб'єкт одержання послуг».

Ключові слова: *Послуга, публічне адміністрування, адміністративна послуга, державна послуга, муніципальна послуга.*

Andriy Lys

INTRODUCTION AND DEVELOPMENT OF THE DOCTRINE OF PROVIDING PUBLIC SERVICES BY STATE AND LOCAL AUTHORITIES

Problem setting. *Creating conditions for providing Ukrainians with high-quality, timely and relevant administrative services is one of the overriding priorities of the present stage of the nation-building process in Ukraine. The issue gains importance not only because of the existence of the unbalanced regulation system of procedural elements in the relations between state and local authorities and citizens, but also because of the absence of efficient, clear and comprehensible ideology of such interrelations, based on the principles of equality, transparency and supremacy of law.*

Recent research and publications analysis. The improvement of the efficiency of administrative services provided by state administrative bodies and local authorities is investigated in the works of such scholars as I. Bryhilevych, N. Hnydiuk, A. Kirmach, I. Koliushko, V. Tymoshchuk etc. With regard to a significant contribution of scholars to the development of the theory of public administration it should be noted that the topic is so important and diversified that it requires further investigation in the context of Ukrainian realia.

Paper objective is *to study the essence of services, provided by state and local authorities, their characteristic features and ideology of providing services to the citizens of Ukraine.*

Paper main body. *Different academic, popular-science and publicistic materials provide a rather wide range of various definitions of a widely-spread notion of “service”, the essence and content of which in the most general form is confined to one’s action, deed or activity, aimed at bringing benefits, providing help or meeting the needs of other people.*

Depending on the sphere of human activities in our society (government, religion, army, economy, business, science, engineering, technology etc.) the definition of the notion and term “service” is constantly modified by means of new and additional specific features and details. This conclusion can be made based on the results of content analysis of numerous definitions of the key term “service”, available in a wide variety of state sources and documents of different levels, dispositions and scopes of application. The combination of all services, provided by the enterprises, institutions and organizations, subordinate to state and local authorities, is often called in publications as the sphere of public services, which, depending on the position of service provider in the hierarchical system of state management, are divided into state and municipal. With relation to the provider of public services state and municipal services are distinguished. State services are provided by public authorities and state institutions, organizations and enterprises. State services may also include services, provided by local authorities in pursuance of state-delegated powers. Municipal services are provided by local authorities and municipal institutions, organizations and enterprises.

Conspicuous is the fact that with the existing level and number of investigations there are almost no studies, devoted to the analysis, assessment and verification of the readiness of the state and local authorities personnel to “providing services” and not to “management”, there are also no practical recommendations, methods, technologies and tools for changes in the formation of staff in institutions, which provide direct services to the population.

Conclusions of the research. *Further investigations of the described problem should be based on the theoretical substantiation of the analytical model and interaction mechanism of the parties to the process of administrative services provision in the form of the non-typical management structure “subject – subject”, as well as on analysis and development of proposals on optimizing the processes and procedures of providing public services by state and local authorities.*

Keywords: *Service, public administration, administrative service, public service, municipal service*

Андрей Лис

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ДОКТРИНЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье проанализированы толкование понятия «услуга» в контексте деятельности органов публичного администрирования. Особое внимание уделено вопросу ролевого взаимодействия в режиме «субъект предоставления административных услуг – субъект получения услуг».

Ключевые слова: *Услуга, публичное администрирование, административная услуга, государственная услуга, муниципальная услуга.*

Створення умов для отримання населенням країни якісних, своєчасних і релевантних адміністративних послуг є одним з ключових завдань сучасного етапу вітчизняного державотворення. Дане питання стає ще більш актуальним не лише через розбалансованість системи регулювання процедурних елементів у відносинах органів державної і місцевої влади із громадянами, але й через відсутність стрункої, чіткої і зрозумілої ідеології таких відносин, побудованої на засадах рівності, відкритості і верховенства права. Розв'язання даної проблеми вбачається нам особливо важливою в умовах формування громадянського суспільства – саме якість адміністративних послуг їх кваліфікованість і надання є свідченням ставлення всього механізму державної влади до особи, ступеню поваги до її прав і свобод.

Проблематиці підвищення ефективності надання населенню адміністративних послуг органами державного управління і місцевого самоврядування присвячено праці таких науковців, як І. Бригілевич, Н. Гнидюк, А. Кірмач, І. Коліушко, В. Тимошук та ін.

При цьому, віддаючи належне значному внеску науковців до розвитку теорії публічного адміністрування, слід зауважити, що дана тема є настільки актуальною і різноплановою, що потребує подальшого опрацювання в контексті вітчизняних реалій.

Метою даної статті є з'ясування сутності послуг, що надаються органами публічного адміністрування, їх характерних рис та ідеології надання населенню країни.

Звертаючись до різноманітних наукових, науково-популярних і публіцистичних джерел щодо трактування такого розповсюдженого у всіх сферах людського життя поняття, як «послуга», можна отримати достатньо широкий спектр диференційованих за різними ознаками визначень цього поняття, суть і зміст яких в найбільш узагальненому вигляді зводиться до означення чіткої дії, вчинку чи діяльності, спрямованих на користь, допомогу чи задоволення потреби когось іншого.

При цьому, залежно від того, про яку сферу людської життєдіяльності нашого суспільства йтиме мова (влада, релігія, військо, економіка, бізнес, наука, техніка, технології тощо), визначення поняття і терміну «послуга» піддається постійним модифікаціям з отриманням все нових і додаткових специфічних ознак та деталей. До такого висновку приводять результати контент-аналізу значної кількості різноманітних визначень ключового поняття «послуга», які присутні в найрізноманітніших державних вітчизняних джерелах і документах найрізноманітнішого рівня, призначення і сфери дії, результати далеко не повного пошуку і впорядкування яких нами наведені в таблиці 1.

Таблиця 1.

**Визначення поняття «послуга» у державних і галузевих документах
центрального органу виконавчої влади України**

Визначення категорії «послуга»	Джерело
діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб	Закон України «Про захист прав споживачів» від 12.05.91 р. № 1023-ХІІ
перевірка даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів.	Закон України «Про аудиторську діяльність» від 22.04 1993 р. №3125-ХІІ
здійснення термінації та/або транзиту трафіка, що надається оператором телекомунікацій іншим операторам	Закон України «Про телекомунікації» від від 18.11.2003 № 1280-ІV
продукт діяльності оператора поштового зв'язку з приймання, обробки, перевезення та доставки (вручення) поштових відправлень, виконання доручень користувачів щодо поштових переказів, банківських операцій, спрямований на задоволення потреб користувачів	Закон України «Про поштовий зв'язок» від 04.10.2001 № 2759-ІІІ
операції з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, - і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів	Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-ІІІ
результат економічної діяльності, яка не створює товар, але продається та купується під час торговельних операцій	Закон України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 01.12.05 р. № 3164-ІV
результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством	Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 № 1875-ІV
комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем	Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 № 966-ІV

результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону	Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI
--	--

За такої різноманітності існуючих і діючих в Україні визначень цього поняття слід звернути увагу ще й на існування та дію цілого переліку додаткових регулювань і розпорядчих документів центральних органів державного управління щодо уточнення порядку, процесів і процедур надання різноманітних послуг. При цьому, Цивільний Кодекс не містить чіткого визначення даного поняття, що створює основу для наукових

дебатів щодо визначення послуги, розкриття її змісту, з'ясування ознак.

Відзначаючи та враховуючи цілком очевидну хаотичність появи найрізноманітніших визначень поняття «послуга» у вітчизняному нормативно-правовому просторі, звернемось до аналогічних визначень, запропонованих провідними вітчизняними і зарубіжними науковцями (Табл. 2.)

Таблиця 2

Визначення поняття «послуга» у працях вітчизняних і зарубіжних науковців

Визначення поняття «послуга»	Автор	Джерело
будь-який захід чи вигода, які одна сторона може запропонувати іншій і які в основному невідчутні і не приводять до заволодіння чим-небудь	Ф. Котлер	[1, 638]
процес, що складається з серії невідчутних дій, які за необхідності виникають між споживачем і обслуговуючим персоналом, фізичними ресурсами, системою підприємства - постачальником послуг	К. Грюнроос	[2, 39]
вид економічної діяльності, яка створює цінність і забезпечує визначення переваг для споживача в конкретний час і в конкретному місці в результаті відчутних або невідчутних дій, направлених на отримання послуги чи товару	К. Лавлок	[3, 68]
корисний ефект, який виникає в процесі продуктивної праці як цілеспрямованої діяльності. Корисний ефект є не що інше як сукупність корисних властивостей, які направлені на задоволення певної потреби людини	Е. М. Агабабьян	[4, 24]
особлива споживна вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства	С. В. Мочерний	[5, 568]
дія (діяльність), спрямована на задоволення потреб особи, яка виражається у відсутності втілення в певному майновому результаті, що є невіддільним від самої діяльності, якість якого не може гарантуватися і який споживається безпосередньо у момент здійснення	С. О. Ємельянич	[6, 109]
економічне явище, що являє собою складну галузь виробничих, фінансових, правових і соціальних відносин, яка відповідно до свого розвитку стимулює та каталізує процеси, що відбуваються в сферах виробництва, соціального (державного та муніципального) управління, розподілу та споживання, та всі види корисної діяльності, в процесі якої створюються не матеріальні цінності, а деякий споживчий ефект, що має конкретне, але невідчутне виявлення	В. Ніколайчук	[7, 27].

Традиційно класифікація послуг виконується різними авторами за їх правовими ознаками, функціональним призначенням, сферами надання, спрямованістю на особистість чи їх детерміновані групи, цінами, якістю та іншими характеристиками і здійснюється для цілей того чи іншого дослідження за найрізноманітнішими науковими напрямками. Такі класифікації, як правило, покращують розуміння призначення, специфіки і відмінних рис кожного виду послуг. Класифікація ж послуг у різних сферах життєвої активності людей має свої відмінності й особливості в кожній окремій галузі, які обумовлюються специфікою виконання органами державної влади чи місцевого самоврядування своїх функцій щодо фізичних і юридичних осіб, котрі перебувають в сфері їх компетенції (відповідальності) і для чого вони наділені відповідними владними повноваженнями.

Слід також вказати, що сукупність всіх послуг, які надаються підпорядкованими органам державної влади чи місцевого самоврядування підприємствами,

установами і організаціями, в публікаціях часто називають сферою публічних послуг, котрі, залежно від розташування суб'єкта їх надання в ієрархічній системі державного управління, ділять ще й на державні та муніципальні.

Теорія публічних послуг сформована на основі досвіду таких держав, як, наприклад, Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія, де з 80-х років XX століття відбулася «зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. Людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам» [8, 116]. Таким чином, населення країни змінює свій статус у відносинах із органами влади, перетворюючись із споживачів на споживачів послуг. Такий контекст сприяє терміну «публічне адміністрування». Адже «публічне» тлумачиться як «спільне, доступне для всіх, яке служить

всім» [8, 203], а «адміністрування» має своїм корінням латинське *ministrare* («служити»), що підкреслює служіння інтересам суспільства як головного завдання в діяльності публічної адміністрації. Сама ж публічна адміністрація в правовій системі західних країн визначається як «організація і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють в публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади» [9, 32].

Автори практичного посібника «Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності», рекомендують розглядати адміністративну послугу в двох аспектах:

а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;

б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [10, 14].

З точки зору суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Перші надаються органами державної влади та державними установами, організаціями, підприємствами. До державних послуг можна віднести також ті, які надаються органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями і підприємствами.

До ключових ознак адміністративних послуг належать:

- надання за зверненням фізичної або юридичної особи,
- забезпечення юридично значущих умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи,
- надання виключно уповноваженими для цього адміністративними органами через реалізацію їх владних повноважень,
- визначення права на отримання конкретної адміністративної послуги від уповноваженого органу влади лише законом,
- задоволення звернення особи адміністративним актом – рішенням чи юридично значущою дією органу влади,

Оскільки ці риси є притаманними всім без винятку з наведеного переліку послуг, це дозволяє дійти висновку про узагальнений характер поняття «адміністративна послуга» незалежно від сфери діяльності, функції, видом і групою, за якою вони надавались.

Слід вказати, що наш висновок про існування у більшості вітчизняних авторів прагнення до вирішення проблем з уточненням класифікаційних ознак поняття «послуга» обумовлено конкретними напрямками їх наукових досліджень, серед яких в наведеному переліку монографій, дисертацій і наукових статей доцільно виділити наступні:

- вивчення, аналіз та адаптація світового досвіду до вітчизняних умов адміністрування;
- удосконалення законодавчого, організаційно-правового регулювання і забезпечення адміністративних послуг;

- теорія і практика надання адміністративних послуг в державі;
- удосконалення механізмів, процесів і процедур надання адміністративних послуг;
- моніторингу, вимірювання і оцінки ефективності надання адміністративних послуг;
- моніторингу і оцінки якості надання адміністративних послуг;
- дослідження галузевої специфіки і реформування системи надання адміністративних послуг органами державної влади і місцевого самоврядування, внутрішніх справ, в сфері освіти, охорони здоров'я, в соціальній сфері тощо [12].

Звертає на себе увагу той факт, що, за такого рівня і кількості досліджень практично повністю відсутні дослідження з аналізу, оцінок і верифікації готовності кадрового складу органів державного управління і місцевого самоврядування до «обслуговування», а не «управління», а також рекомендацій, методик, технологій та інструментів практичного характеру щодо змін у формуванні кадрового наповнення структур прямого обслуговування населення.

Адже, хоча адміністративні послуги є засобом прямої дії з реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, а домінуюча частина справ, які вирішуються сьогодні адміністративними органами державної влади і місцевого самоврядування, ініціюються саме громадянами (фізичними особами), стосуються їхніх суб'єктивних прав і підлягають вирішенню такими ж громадянами (посадовими особами), в наведеному вище переліку досліджень практично відсутні дослідження щодо оцінок та удосконалення технологій, механізмів, процесів і процедур взаємодії людей – обов'язкових учасників їх реалізації.

Особливістю ж цієї взаємодії, згідно з визначенням Закону України «Про адміністративні послуги», є той факт, що в процесі і процедурі реалізації адміністративної послуги обидві сторони виступають в нетрадиційній для типової управлінської пари «суб'єкт управління – об'єкт управління» [13] рольової взаємодії в режимі «суб'єкт – суб'єкт», тобто:

- суб'єкт звернення – фізична особа або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг до суб'єкта надання адміністративної послуги – посадової особи, уповноваженої органом виконавчої влади, іншим державним органом чи органом місцевого самоврядування надавати адміністративні послуги відповідно до закону [14].

Цілком очевидно, що актуальність дослідження цієї нетипової управлінської пари, завдань, функцій і результату взаємодії її суб'єктних складових (фізична особа – посадова особа) виростає з існуючої в практиці діяльності нинішньої системи державного управління наданням адміністративних послуг значної кількості проблем, конфліктів, недоліків і помилок, коли отримання послуги «... перетворилося на фактичну феодалську вотчину, де саме адміністративний орган вирішував, що і як він буде надавати, за які гроші, в які строки і за яких умов. Нормативна неврегульованість та відсутність чітко визначеного ставлення держави до сфери послуг призводили до зростання корупційних ризиків та збільшення тягаря для простих громадян» [15].

Все це обумовлено недостатньою готовністю державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування до виконання професійно-рольових функцій, обрання таких стилів поведінки, які не відповідають загальноприйнятим у світі стандартам, спричинених низьким рівнем сформованості професійно важливих якостей, недосконалою правовою культурою і правосвідомістю.

Очевидна необхідність і доцільність удосконалення процесів і процедур надання послуг населенню службами різного рівня державних адміністрацій, міськвиконкомів, комунальних установ, організацій і підприємств ставить на порядок денний необхідність планування та реалізації їх керівництвом доцільно обґрунтованих і необхідних змін в структурах, цілях, методах роботи, компетенціях та необхідних кваліфікаціях їх кадрового наповнення.

Це, в свою чергу, неминуче призводить до певних наслідків у вигляді усвідомленої самоадаптації або заміни керівників департаментів і їх підрозділів, ліквідації відділів, скорочення персоналу, зміни напрямків і методів діяльності, необхідності перенавчання, втрати посади, доходів тощо, які (навіть за прогнозовано позитивних змін і наслідків для громади міста) завжди викликають певну протидію. В зв'язку з цим, першочергові зміни в наданні послуг народу повинні бути спрямованими на зміни в процесах і процедурах відбору, добору, профорієнтації, навчанні та розвитку людей, які повинні надавати за першою вимогою вчасні, повноцінні і якісні послуги без «пошуку побічних доходів» (rent-seeking).

Все вищевказане посилюється доцільністю підвищення вимог до професійної діяльності державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування України, обумовленою необхідністю надання ними компетентних, вчасних і якісних адміністративних послуг споживачам, а також наявним рівнем їх професійного менталітету, яким формується поведінка за високими критеріями і вимогами відповідних професійних кодексів та забезпечує належну ефективність виконання службового обов'язку.

Сьогоднішні реалії і оцінки свідчать, що процеси інтеграції України в європейську спільноту та діючі вимоги ЄС щодо забезпечення професійної, ефективної і результативної діяльності функціонерів державних і самоврядних органів управління вимагають від нашої держави системних і радикальних змін у формуванні, постійній підтримці і розвитку їх професійних якостей і компетенцій. На вирішення цього непростого і масштабного завдання спрямовані сьогодні зусилля і ресурси багатьох міжнародних і вітчизняних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги, які несуть в Україну доктрину адміністративних послуг, в основі якої лежить концепція «служіння» державної влади людині і суспільству.

Дослідження особливостей управління ефективною в секторі державних і самоврядних владних інституцій дозволяє зробити наступні висновки.

Системні і радикальні зміни в Україні на основі реалізації доктрини адміністративних послуг, в основі якої лежить концепція «служіння» державної влади окремій людині і суспільству в цілому і яка з 80-х років ХХ століття активно впроваджується всіма розвинути-

ми країнами світу, вимагають усвідомлення того, що будь-які аномальні проблеми у відносинах між державними і самоврядними службами з одного боку та населенням держави і її територіально детермінованих частин (провінцій, штатів, регіонів, муніципалітетів тощо) з іншого обумовлені незадовільним рівнем професіоналізму державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування, а також їх сателітних структур (установ, організацій, центрів, агентств і т. п.), їх невідповідного сучасним вимогам і нормам постіндустріального, інформаційного суспільства морально-духовного та інтелектуально-ментального стану.

Подальші дослідження цієї проблеми полягають у теоретичному обґрунтуванні аналітичної моделі і механізму взаємодії учасників процесу надання адміністративних послуг у вигляді нетипової управлінської пари «суб'єкт – суб'єкт», а також у аналізі й формулюванні пропозицій щодо оптимізації процесів і процедур надання послуг населенню органами державної влади і місцевого самоврядування.

Література.

1. Котлер Ф. Основы маркетинга / Ф. Котлер, Г. Армстронг, Д. Сондерс и др.; [пер. с англ.]. – М.: Изд. дом «Вильямс», 2006. – 942 с.
2. Gronroos C. Service Management and Marketing: Customer Management in Service Competition / Christian Gronroos. – 3rd Edition. – Wiley, 2007. – 496 p.
3. Лавлок К. Маркетинг услуг: персонал, технологии, стратегии / Кристофер Лавлок ; пер. с англ. – 4-е изд. – М.: Вильямс, 2005. – 1008 с.
4. Агабабян Э.М. Экономический анализ сферы услуг / Э. М. Агабабян. - М.; Экономика, 1968. – 160 с.
5. Економічний енциклопедичний словник : У 2т. Т.2 / За ред. С.В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – 616 с.
6. Ємельянчик С. Послуга в цивільному праві / С. Ємельянчик // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 108-114.
7. Николайчук В. Е. Маркетинг и менеджмент услуг. Деловой сервис [Текст] / В. Е. Николайчук. – СПб.: Питер, 2005. – 608 с.
8. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. - К.: Факт, 2003. – 496 с.
9. Гнидюк Н. Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін // Збірник наукових праць УАДУ. 2001. Вип. 1. – С. 203.
10. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н.Козырина и М.А.Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – 229 с.
11. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В. А., Коліушко І. Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимошука В.П. – Київ, СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.
12. Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник / В. Тимошук // Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія – А», 2012. – 104 с.
13. Петренко В. П. Теоретична реінтерпретація сутності і дії зворотних зв'язків як основи інтеграційних процесів в управлінні соціально-економічними систе-

мами / В. П. Петренко, Д. І. Дзвінчук, О. В. Немчук // Менеджмент, маркетинг та інтелектуальний капітал в глобальному економічному просторі / Наук. ред. П. Г. Перерви, О. І. Савченко, В. Л. Товажнянського. – Х.: «Цифрова друкарня №1», 2012. – С. 209–220.

14. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 №5203-VI.

15. Адміністративні послуги – обличчя влади для громадян [Електронний ресурс] / Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/>.

Ганна Мединська

аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики

НАДУ при Президентіві України

ВПЛИВ ПРОЦЕСІВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА ГУМАНІТАРНУ СФЕРУ В УКРАЇНІ

У статті розкрито сутність поняття «гуманітарна сфера» та виокремлено його складові. Визначено вплив процесів глобалізації на кожен складову гуманітарної сфери в Україні.

Ключові слова: гуманітарна сфера, духовність, освіта, наука, культура, соціальні відносини, глобалізація.

Hanna Medynska

IMPACT OF THE GLOBALIZATION PROCESSES ON THE HUMANITARIAN SPHERE IN UKRAINE

The problem statement and its topicality. The most significant sign of the civilization development in the XXI-st century is a large-scale process of the society globalization. Globalization is considered to be a complex social phenomenon. Depending on the moral world view orientations and policy of managing globalization processes, it can be either human or anti-human. As a highly new level of internationalization, globalization is a condition and method of the society's transition from industrial civilization to anthropogenic one. Therefore, the major changes related to this process will take place in the humanitarian sphere influencing in future the further development of civilization.

The aim of the article is to define the constituents of humanitarian sphere and to study the impact of globalization processes on each of them.

Brief summary of the research. Under the definition of essence of the concept of humanitarian sphere one should understand an independent branch of public activity, the constituent parts of which are represented by spirituality, culture, education and science oriented to the maximal providing of vital functions and development of a human, and consequently of the society. It is necessary to note that the constituents of humanitarian sphere interrelate, interact and influence each other by means of social relations.

Overcoming and blocking of globalization pressure in the society are carried out in different directions of vital activity of the society, including the spiritual constituent of the Ukrainian nation. Firmness of the society's spirituality has become apparent in the sphere of improvement of public relations which reveal the capability of the authorities to overcome undesirable globalization pressure.

The penetration of western culture into Ukrainian one threatens the existence of the latter. A new tendency which meets the requirements of modern development of the socium is being formed. To solve the problem it is necessary to follow the hereditary traditions and to keep tolerant mutual relations taking into account the best achievements of the humanity.

Institution and cultural innovations related to globalization of the Ukrainian education system considerably limit the possibility of full-scale reproduction of the national cultural world, preservation and intergeneration translation of the national identity of the Ukrainians.

The globalization processes lead Ukraine to the world scientific space, thus changing the basic objectives of the national science. Social globalization is trivial enough and it gradually replaces the specific soviet form of science organization with the European features. Thus, the state policy of Ukraine must be aimed at the generation of a new scientific elite, the primary objective of which will be a concern about the prestige and defensive potential of this country.

Conclusions and results. The humanitarian sphere of Ukraine is in the crisis state, its reasons being the globalization processes, totalitarian past, lack of a clear strategy of the nation's spiritual development at the initial stages of forming the Ukrainian statehood and the attempts of mechanical recreation of traditions. Consistent state management of the humanitarian sphere development in Ukraine, the basis of which includes national cultural and historical traditions of the Ukrainian people, modern socio-economic, political and socio-cultural realities, will favor formation of the national identity and consolidation of the society.

Keywords: humanitarian sphere, spirituality, education, science, culture, social relations, globalization.

Анна Мединская

ВЛИЯНИЕ ПРОЦЕССОВ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА ГУМАНИТАРНУЮ СФЕРУ В УКРАИНЕ

В статье раскрыта сущность понятия «гуманитарная сфера» и выделены его составляющие. Определено влияние процессов глобаллизации на каждую составляющую гуманитарной сферы в Украине.

Ключевые слова: гуманитарная сфера, духовность, образование, наука, культура, социальные отношения, глобализация.

Найважливішою ознакою розвитку цивілізації в XXI століття є масштабніший процес глобалізації суспільства. Якщо раніше головними агентами глобалізації світогосподарських зв'язків були насамперед найбільші транснаціональні корпорації та провідні міжнародні організації, то в останні роки в процес глобалізації втягуються мільйони простих людей, повсякденне життя яких так чи інакше пов'язане з її неминучими наслідками. Люди вільно купують іноземні товари, безперешкодно відвідують зарубіжні країни та все частіше сприймають навколишній світ [14] як єдину планетарну цивілізацію. Глобалізація являє собою складне соціальне явище. Залежно від морально-світоглядної орієнтації, політики управління глобалізацією, вона може бути і гуманною, і антигуманною. Як якісно новий рівень інтернаціоналізації, глобалізація є умовою та способом переходу суспільства від індустріальної цивілізації до цивілізації антропогенної. Тому глибина змін, пов'язаних з цим процесом, відбудеться саме в гуманітарній сфері, що вплине на всю подальшу долю розвитку цивілізації.

Вплив глобалізації на гуманітарну сферу досліджували вітчизняні вчені: Є. Бистрицький, А. Бичко, І. Бичко, М. Булатов, Г. Волинка, В. Воловик, І. Волович, В. Воронкова, Б. Гаврилишин, Р. Додонов, В. Загороднюк, Ф. Канак, М. Кісельов, В. Кримський, М. Попович, Л. Солонько, М. Степико, А. Толстоухов, М. Хилько та О. Шейко.

Зазначене питання досліджували і такі зарубіжні науковці, як Г. Анаміоніс, У. Бек, З. Бжезинський, Ф. Бродель, Д. Гелд, Е. Гідденс, Л. Гумільов, К. Денчев, А. Етціоні, Н. Зотова, О. Ільїн, В. Іноземцев, М. Кастельс, Е. Кочетов, В. Кувалдін, В. Лекторський, У. МакБрайд, Е. Мак-Грю, Д. Медоуз, М. Моїсеєв, Дж. Несбіт, А. Сміт, В. Стьопін, А. Тоффлер, Л. Туроу, С. Удовік, Л. Фоллерс, Ф. Фукуяма, Р. Хігінс, С. Хоффман, М. Чешков, А. Швейцер та К. Ясперс.

Проте залишаються недостатньо дослідженим питання впливу глобалізаційних процесів на складові гуманітарної сфери в Україні.

Формування цілей статті. Саме тому метою статті й стало виокремлення складових гуманітарної сфери та дослідження впливу глобалізаційних процесів на кожну з них.

Науковці акцентують увагу на тому, що гуманітарна сфера має посісти домінуючу роль в суспільстві [1, с. 4], оскільки без зміни психології громадян, без формування у них відповідних соціальних настанов та ціннісних орієнтацій не варто очікувати їх активної участі у державотворчих процесах.

У більшості країн світу до гуманітарної сфери зараховують такі три фундаментальні галузі [1], що визначають темпи та якість цивілізаційного процесу і розвиток суспільства, як освіта, наука, культура – оскільки зазначені галузі є основою складовою духовно-інтелектуального розвитку суспільства.

У вітчизняних науковців ширше розуміння поняття «гуманітарна сфера». Так, на думку В. Дзоза [2, с. 62-63]: «Чим більше виражена гуманітарна сутність певного виду людської діяльності, тим менше вона потребує зовнішньої підтримки. Вона не лише забезпечує сама себе, але й ті особисті та соціальні здобутки, завдяки яким стає духовною». Науковець вважає, що

за соціальною сферою стоїть духовність, орієнтована більшою мірою на моральність і співчуття; за гуманітарною сферою – духовність, орієнтована на розвиток особистості й прорив до нової соціальної якості.

С. Здіорук також пов'язує гуманітарну сферу з духовністю [5]: «... гуманітарна сфера, як і суспільство в цілому, утворення складне. Виносячи за власні рамки виробничої (матеріальної) діяльності, вона пов'язана з реалізацією в основному духовного потенціалу людської особистості. Цей потенціал в узагальненому вигляді концентрується навколо трьох фундаментальних інтенцій індивіда – до прекрасного, істини та добра. Відповідно, умовно виділимо три масштабні горизонти: культурний, освітянський та релігійний. Кожний з них націлений на забезпечення духовного вдосконалення людини, а опанування ними в їхній гармонічній єдності є запорукою становлення морально зрілої та всебічно розвиненої особистості».

В. Скуратівський, В. Трощинський та С. Чукут розглядають гуманітарну сферу України переважно у вузькому значенні цього поняття [15], а саме духовне життя суспільства, насамперед, такої його складової як духовна культура.

В. Андрущенко, Л. Губернський та М. Михальченко надали визначення сутності поняття «гуманітарна сфера» як окрема (відмежована від економіки і політики) сфера суспільного буття [9], а суспільне буття як таке, схарактеризоване (оцінене, осмислене, організоване) крізь призму пріоритетів людини та людських цінностей. Це особливий «зріз» суспільної цілісності, а саме – зріз перетину й забезпечення людських інтересів.

Інший погляд до визначення поняття «гуманітарна сфера» – у С. Кіндзерського [8, с. 48], який у своїй науковій праці окреслив межі наукового аналізу, виходячи з огляду на традиції, потреби суспільства та структуру державної влади, такими предметними складовими гуманітарної сфери, як освіта, наука, культура, охорона здоров'я, фізична культура, спорт і туризм. Деяко схожий погляд до визначення зазначеного поняття в О. Дніпрова [4, с. 188] крім освіти, науки та культури, до сфери діяльності державних органів, що забезпечують управління в гуманітарній сфері, належить також фізична культура і спорт, курортна та туристична діяльність, охорона здоров'я і обіг лікарських засобів, питання сім'ї, дитинства та молоді, кредитування молодіжного житлового будівництва тощо.

О. Степанко дає наступне визначення гуманітарної сфери [16]: «...самостійної сфери суспільної діяльності, яка спрямована на забезпечення духовного життя людини і суспільства, складається із сукупності галузей, які орієнтовані на максимальне розкриття потенціалу кожної людини і соціуму в цілому, розвиток творчих й інтелектуальних здібностей особистості, збереження культурного різноманіття».

Таким чином, на нашу думку, під визначенням сутності поняття «гуманітарна сфера» треба розуміти незалежну галузь суспільної діяльності, складовими частинами якої виступають: духовність, культура, освіта та наука, які орієнтовані на максимальне забезпечення життєдіяльності та розвитку людини, а отже і суспільства (рис. 1). Необхідно зазначити, що складові гуманітарної сфери взаємопов'язані та впливають одна на одну за допомогою соціальних відносин.

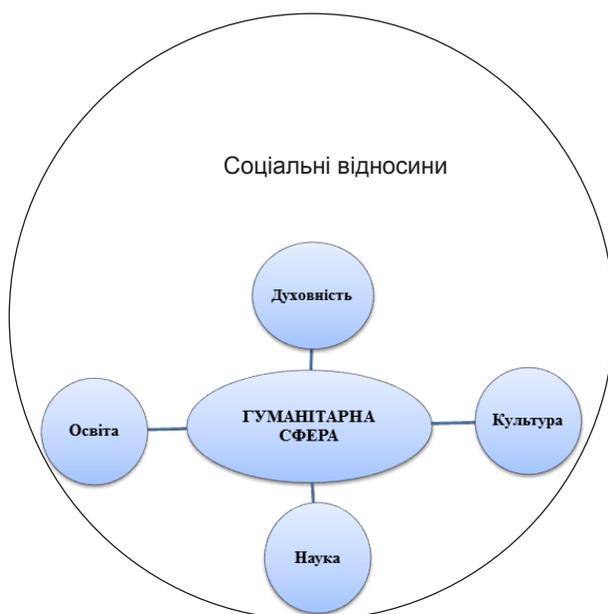


Рис. 1. Складові гуманітарної сфери

На кожен складову гуманітарної сфери впливає глобалізація. Її прояв на духовну складову гуманітарної сфери безпосередньо пов'язаний з різким загостренням соціально-психологічної ситуації, падінням моралі, розхитуванням національного традиційного устрою, втратою сенсу життєвих орієнтацій людини, що, зрештою, веде до деградації особистості, дегуманізації соціальних відносин, поширенню таких асоціальних явищ, як наркоманія та алкоголізм, моральна розбещеність та проституція, духовне рабство та торгівля людьми.

У глобалізованому західному суспільстві відбувається радикальний перегляд усієї системи цінностей. У Західній Європі з середини ХХ століття внаслідок розвитку та впровадження інформаційних технологій у виробництво товарів та послуг затверджується майнова парадигма досягнення вершин комфорту, в якій ідея вільного ринку не тільки превалує, але є своєрідним критерієм цивілізованості. Насадження «загальнолюдських цінностей» призводить до порушення балансу між духовними та матеріальними компонентами. Процес глобалізації не тільки нівелює народи та особистості, а й деформує сутність людини: її природний духовно-тілесний баланс замінюється культом гедонізму і меркантилізму. Сьогодні людина втрачає віру в можливість послідовно рухатися до певних цілей. Таким чином, для неї втрачає значення соціальна стійкість, у тому числі й стійкість будь-яких міжособистісних відносин.

В Україні вочевидь можна констатувати наявність кризи ціннісних орієнтацій. Крах радянської ідеологічної системи призвів до виникнення «ціннісного вакууму» в країні. Пошук нової світоглядної основи, яка б базувалася на глибинних національних ціннісних зразках, був малоєфективним, оскільки здійснювався шляхом механічного відтворення історичного минулого без диференційованого підходу до відбору кращих ціннісних світоглядних зразків. Як наслідок спостерігається безкомпромісний плюралізм думок. Ці та подібні

їм ситуації сприяють посиленню конфліктного потенціалу як у відносинах між людьми, так і у відносинах між політичними суб'єктами в державі.

На початку ХХІ століття в Україні спостерігається потужне піднесення духовних сил нації, революція свідомості та стрибок до нових цінностей, що не залежать від біологічного віку їх носіїв. Першим етапом зазначених процесів була Помаранчева революція наприкінці 2004 року та другим етапом – Революція гідності наприкінці 2013 року.

Крім того, духовність породжується протиріччям між об'єктивним та суб'єктивним початками в житті суспільства. Так, І.А. Ільїн зазначає [7, с. 53-54]: «Духовний порядок – це створення в своїй душі необхідного рівня внутрішнього життя». Н. О. Лоський наголошує на тому, що суспільство поперемінно переживає то періоди зростання, то занепаду. Тоді йому доводиться боротися за ті досягнення духовного життя [10, с. 143-146], які, здавалося, вже є сталими.

Таким чином, глобалізація несе загрозу духовній складовій гуманітарної сфери України. Подолання та блокування глобалізаційного тиску в суспільстві здійснюється в різних напрямках життєдіяльності суспільства, в тому числі в духовній складовій української нації. Стійкість духовності суспільства проявляється у сфері вдосконалення суспільних відносин, які своєю мірою розкривають можливості влади подолати небажаний глобалізаційний тиск.

Культурна складова гуманітарної сфери виконує найважливішу соціальну функцію – консолідуючу, непомітну на перший погляд. Вона є основою загальноприйнятих принципів та норм, переконань і цілей, механізмів регуляції та саморегуляції, сформованих в певних народних традиціях і культурно-цивілізаційних парадигмах, утворює свого роду «хребет» громадської структури, скріплює в єдине ціле різні частини соціального організму, є внутрішнім джерелом його функціонування та розвитку.

Найважливішим чинником, що прискорює процес глобалізації, є рівень розвитку технологій. Техніцизм не дарма вважається одним з атрибутів сучасної культури [12], тобто культури, яка обирає лише ті знання, що приносять матеріальну користь. Саме розвиток технологій та формування відкритості доступу до різної інформації дозволяє уникнути тимчасового простоя. Це сприяє створенню інформаційного глобального суспільства, що не обмежене рамками окремих держав. Інформація та знання нині є найважливішим ресурсом глобалізації. Багато дослідників вважають, що процес глобалізації спрямований на створення єдиного, інтегрованого суспільства, функціонуючого через загальні інформаційно-економічні мережі та здатного вирішити багато проблем, що виникають на шляху розвитку людства.

На нашу думку, на основі глобалізованого світу формується нова реальність, незалежна від територіальних кордонів, політичних і економічних відносин між країнами та національних інтересів. Створений новий світ представлятиме єдине суспільство та єдину культуру. Відбудеться, як вважалося, добровільна інтеграція культур у загальнолюдську культуру. Однак цього не сталося, тому що зазначені процеси не відповідають інтересам та прагненням інших учасників глобалізації. Нині глобалізаційні процеси в сфері культури

протікають на основі тільки західних духовних цінностей. Глобальна культура – культура для всіх. Відбувається уніфікація культури та тенденція до прийняття за єдину модель західних цінностей. Уніфікація культур – створення популярної масової культури, яка відповідає на запити «усередненої» більшості. Це культура споживання, яка створює нові цінності та прищеплює їх, використовуючи інформаційні та PR-технології. Сьогодні відбувається найсильніше випробування української культурної ідентичності.

Для формування культурної глобалізації з «людським обличчям» необхідно враховувати всі сформовані особливості та спробувати створити плюралізм ідентичностей. Це свого роду синтез загальнолюдських норм, правил та цінностей з урахуванням особливостей національної культури. З одного боку, зрозуміло, що всяка стара культура тягне за собою чималий вантаж «окостенілостей» [12], які сповільнюють темп розвитку суспільства. З іншого боку, не враховувати сформовані культурні тенденції неможливо.

На даний час спостерігається культурно-ідеологічний розкол українського суспільства, причинами якого, на думку Л. В. Мисіва, є історичні особливості окремих регіонів [11], а саме: перебування окремих територій України у складі Австро-Угорської та Російської імперій, що спричинило виникнення специфічного геополітичного культурно-ціннісного рубежу між заходом та сходом; голодомор 30-х рр. XX ст., організований радянською владою і спрямований на знищення українського селянства, яке було носієм глибинних етнічних, буттєвих та психічних особливостей нації; постійний воєнний та етнічний антагонізм на початку 30-х рр. XX ст. в Україні, причинами якого є загострення міжетнічних, міжрегіональних, міжконфесійних та соціальних суперечностей. Також спостерігається розкол між поколіннями, вихованими на радянських ціннісних зразках, та молодим поколінням, схильним до західних ліберальних цінностей.

Отже, проникнення західної культури в українську ставить під загрозу існування української культури. Формується нова тенденція, що відповідає на запити сучасного розвитку соціуму. Тому для вирішення проблеми необхідне дотримання спадкоємних традицій та вибудовування толерантних взаємин з урахуванням кращих надбань людства.

Світовим співтовариством загально визнано освітній чинник гуманітарної сфери вирішальним у сучасному світі. Розвиток освіти є основою і необхідною умовою модернізації України та визначальним чинником подолання нею тривалої стадії «наздоганяючого розвитку». Освіта в сучасному світі – це ключова умова економічного зростання, база соціального добробуту країни [3], стратегічний ресурс сталого й динамічного розвитку нації.

На сьогодні молодь намагається пристосуватися до поточної ситуації головним чином матеріально, а не духовно. Негативний вплив ідеології глобалізації проявляється в деструктивних змінах спрямованості та якості виховного процесу. Ринковий менталітет, пронижуючи всю систему освіти, викликає масштабну перебудову ціннісних орієнтацій та мотивацій діяльності як викладачів, так і студентів. Виключення з освітнього процесу виховної складової та вузькопрофесійне спрямування сприяють тому, що соціально-психоло-

гічні групи молоді не готові жити і працювати в умовах глобалізаційних та внутрішньодержавних змін. Відсутність моральної стійкості, що оберігає особистість від деформацій та деградації, призводить до суспільної нестабільності в Україні. Падіння економічного, соціального та політичного статусів юнацтва спричинене недостатністю фундаментальних знань, практичних навичок та прагматичного мислення. Значна частина молоді не самостійна [6] та соціально неактивна. В юнацькому середовищі зростає почуття агресивності, роздратованості та невпевненості в майбутньому.

Відбувається переорієнтація свідомості молоді на задоволення утилітарних потреб, споживчих цінностей та запитів. Формується ціль на обов'язковий зв'язок професійної праці із збагаченням та комерційним успіхом. Але споживацькі цінності, перетворюючись на базу соціальної інтеграції, виробляють ефект замикання культурного простору та втрати ним духовного виміру, в результаті чого складається тип «одновимірної людини».

У той же час безальтернативність процесів глобалізації та європеїзації для української системи освіти видається очевидною. Ухилення від інтеграції України в європейський та глобальний освітній простір може обернутися для неї остаточною втратою перспективи увійти в ряд розвинених країн. Неминуче включення до всесвітнього поділу праці призведе до зайняття Україною місця в «глобальній периферії» з усіма негативними наслідками для нації: втратою економічного суверенітету, культурної та політичної унікальності, духовною деградацією. Результатом такого впливу стає формування у молодих людей, насамперед студентів, космополітичного світогляду, що робить їх, швидше, «громадянами світу», ніж власної країни. Цьому об'єктивно сприяє розширення міжнародних зв'язків у рамках освітнього процесу, розвиток програм міжнародного обміну студентами та закордонних стажувань. Економічна та техніко-технологічна відсталість, слабка матеріальна база української системи освіти створюють серйозний ризик зростання «витоку мізків». В епоху підвищених вимог до якості людського потенціалу, перетворення його у вирішальний фактор національного розвитку, загроза втрати найбільш талановитої та освіченої частини суспільства призводить до загрози національної безпеки України. Ця загроза має об'єктивне підґрунтя через зростання суперечностей між викликами глобалізації та потреби в максимальній відкритості системи освіти, з одного боку, і необхідності культурного та духовного самозбереження нації – з іншого. Як наслідок, інституційні та культурні новації, пов'язані з глобалізацією української системи освіти, значно обмежують можливість відтворення національного культурного світу, збереження та міжгенераційної трансляції у повному обсязі національної ідентичності українців. Звідси вразливість українського суспільства до культурних та духовних загроз, які криються в поширенні і некритичному відтворенні зразків глобальної масової культури, яка сприяє падінню інтересів до національної культури та втраті самої здатності до її свідомого сприйняття, інтелектуальній неповноцінності, психологічному знеціненню наукових і культурних досягнень свого народу.

Таким чином, на нашу думку, єдиним продуктивним варіантом розв'язання цієї суперечності є продовжен-

ня модернізації української системи освіти, однак з урахуванням національно-культурної специфіки України, традицій вітчизняної освіти та виховання, необхідності зміцнення патріотичних цінностей і відродження інтересу молодого покоління до української історії, культури та духовності. Духовні цінності повинні знову стати центральним орієнтиром виховного процесу при збереженні значущості професійних знань. Інновації в освіті повинні проводитись після ретельного методичного, технологічного, маркетингового опрацювання і тільки тоді, коли суспільство готово їх прийняти.

Вагома складова гуманітарної сфери – наука. Процеси глобалізації вводять Україну у всесвітній науковий простір, тим самим змінюючи основні завдання вітчизняної науки. Одну з головних складових глобалізації української науки прийнято пов'язувати фізичним переміщенням вчених у зв'язку зі зняттям «залізної завіси». Однак зараз чимало українських науковців працюють в закордонних фірмах та корпораціях на договірних умовах, знаходячись на території України. Це явище отримало назву «аутсорсинг», в якому основним каналом розсилки ідей служить електронна пошта. Тому в останні роки заговорили про «електронний витік умів» або «витік ідей». Зазначений процес має не тільки односторонній характер, а має зворотній вплив на українську науку – шляхом залучення її до пріоритетів світової науки, фінансової підтримки найбільш перспективних дослідницьких напрямків тощо

Навчання та стажування за кордоном українських вчених – одна з форм «кадрової» глобалізації. Західна модель освіти є носієм основних тенденцій глобалізації, вона поширює в українському науковому середовищі ті знання та зразки поведінки, які характерні для світової науки. Внаслідок тісних зв'язків із зарубіжним науковим середовищем вплив даного прошаку науковців буде більше зростати, ніж його чисельність.

Незважаючи на постійно декларовану інтернаціональність науки, українська – в усі часи мала свої національні особливості, які проявлялися і в специфіці її соціальної організації, і у своєрідності того знання, яке будували вітчизняні вчені. За часів Радянського Союзу західні країни світу не вважали за науку лєнінську філософію або науковий комунізм. «Марксистська соціологія» та «марксистська психологія» досить агресивно протиставляла себе нормальним варіантам однойменних наук. Існували й більш тонкі прояви когнітивної специфіки вітчизняної науки. Наприклад, національні особливості української філософії, які проявлялися навіть у тих випадках, коли вони не були ідеалізованими або політизованими. Зараз українська наука за своїм змістом наближується до західної, причому зріднюється найбільш помітно там, де існувало найбільше видалення, – у соціогуманітарній сфері. Одночасно відбувається зближення змісту дослідницького процесу, а саме нормативної етики, методів дослідження, опорних методологій, теорій, які використовуються для інтерпретації емпіричних даних. Загалом вітчизняна наука, насамперед соціогуманітарна, характерна своєю самобутністю, яка на тлі глобальних тенденцій поступово зменшується та знаходить більш інтернаціональні форми, властиві й іншим державам.

Соціальна глобалізація досить тривіальна та поступово замінює специфічну радянську форму організації науки рисами європеїзації. Крайні академічні вчені

переходять до вузів, де наука підкріплена потужними фінансовими потоками та переживає розквіт. Вводяться вчені ступені західного зразка. Загалом, у наявності явна тенденція руху соціальної організації української науки до тих організаційних форм, які характерні для Заходу. Більшість прогнозів зводиться до того, що вчений завтрашнього дня – космополітично налаштований прагматик. Тому державна політика України повинна бути спрямована на генерацію нової наукової еліти, головною метою якої буде турбота про престиж та обороноздатність нашої країни.

Соціальні відносини є об'єднуючою складовою всіх елементів гуманітарної сфери. Глобалізація розширює та поглиблює в часі та просторі соціальні зв'язки на міжнародному, державному та міжособистісному рівнях, відкриває нові можливості для соціокультурного розвитку в державі, але в той же час вона не застрахована від негативних наслідків, у тому числі гуманітарного характеру. Сьогоднішня глобалізація, яка відображає економічну сутність капіталістичних відносин, набуває соціального характеру. Адже справжня сутність глобалізації полягає в утвердженні людини як цілі та самоцілі всіх сукупних соціальних відносин.

Глобалізація економічних відносин найбільш влаштовує розвинуті капіталістичні країни. Під маскою утвердження демократичних соціальних відносин вони всіляко намагаються прикрити свою економічну політику, яка спрямована на новий переділ світу. Така політика абсолютно згубно діє на економіку країн, що розвиваються, країн другого та «третього світу». Створення Світової організації торгівлі, до якої входять і Україна, підтверджує неминучість економічної інтеграції усього світу. Тому така ситуація призвела до конфлікту між «цивілізаціями», сутність якого стала посилюватися зараз.

Незважаючи на те, що останнім часом суб'єктивний чинник набуває вирішального значення в суспільних відносинах, економічна сторона соціальності поки ще залишається метою цих відносин. Але сучасна глобалізація надалі сприятиме створенню ідеальних умов для участі кожної конкретної людини в процесі дійсної соціалізації, тобто в утвердженні справжньої людської сутності. Японський дослідник Кенічі Омае [18] вбачає в глобалізації процвітання всіх народів світу та досягнення соціальної стабільності. Е. Гідденс [17] також вважає, що глобалізація остаточно трансформує весь світ, а це призведе до еволюції суспільних відносин та докорінно змінить форми правління соціальними відносинами та весь світовий порядок.

Вся сукупність соціальних відносин західного світу побудована на ринкових відносинах, що не прийнятне для багатьох, навіть країн, що розвиваються, оскільки в цих країнах людський фактор ставиться вище економічних інтересів. Стосовно зазначеного ми повністю поділяємо думку А. С. Панаріна [13] про те, що західна ринкова система (її сутність) «є паразитарною в двоякому сенсі: вона не включає витрати виробництва, не оплачує та не організує нормального відтворення факторів, що відносяться до загальних екологічних, демографічних та соціокультурних передумов економічної системи; її масове виробництво, засноване на принципах, рано чи пізно веде до перевантаження тих чи інших природних і культурних складових, об'єктивно вимагаючи перерви і зміни парадигм, що можливо

лише на основі творчої праці. Сучасна ірраціональна, але об'єктивна глобалізація економічного характеру матиме наслідки неекономічного характеру та призведе до загальної катастрофи у вигляді агресії і руйнування традиційних цінностей». Тому, щоб уникнути руйнівних соціальних процесів, на наш погляд необхідно, щоб політичні лідери саме розвинених капіталістичних країн виступили з ініціативою про створення світового, глобального центру управління сукупними соціальними відносинами.

Таким чином, гуманітарна сфера України знаходиться в кризовому стані, причинами якого є глобалізаційні процеси, тоталітарне минуле, відсутність на початкових етапах становлення української державності чіткої стратегії духовного розвитку нації та спроби механічного відтворення традицій. Послідовне державне управління розвитком гуманітарної сфери в Україні, основою якого буде національно-культурні, історичні традиції українського народу, сучасні соціально-економічні, політичні й соціокультурні реалії, сприятиме формуванню національної ідентичності та консолідації суспільства.

Перспективи подальших розвідок за даною проблемою є визначення напрямів державного регулювання гуманітарною сферою в умовах глобалізації.

Література.

1. Гуманітарна сфера України: проблеми і шляхи формування / Б. М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, В. І. Куценко, Е. М. Лібанова, С. І. Бандур, І. В. Черничко; НАН України. Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2000. – 95 с.
2. Дзоз В. Гуманітарна політика України в контексті суспільної модернізації (соціально-філософський аналіз) : дис. д. філос. н. : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / В. Дзоз. – К., 2007. – 380 с.
3. Днепров Э. Д. Срыв модернизации (2004–2005 гг.). Рыночный экстремизм в образовании. Образование в жерновах антисоциальной политики Э. Д. Днепров [Электронный ресурс]. / Э. Д. Днепров – Режим доступа: <http://www.oim.ru/avtor.asp?nom=214>.
4. Дніпров О. С. Поняття та сутність державного управління в гуманітарній сфері в Україні / О. С. Дніпров // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 4(7). – С. 185–189.
5. Здіюрук С.І. Пріоритети гуманітарної політики України / С.І.Здіюрук // Стратегічні пріоритети. – 2006. – №1. – С. 48–56.
6. Здравомыслов А.Г. Межнациональные конфликты в постсоветском пространстве / А. Г. Здравомыслов. – М. : Аспект Пресс, 1996
7. Ильин И. А. Кризис современного правосознания / И. А. Ильин // Избранное. – М.: РОССПЭН, 2010. – 726 с. – С. 53–54.
8. Кіндзерський С. Державне управління в гуманітарній сфері регіону України: стан та тенденції розвитку : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / С. Кіндзерський. – К., 2006. – 205 с.
9. Культура. Ідеологія. Особистість: Методолого-світглядний аналіз / Л. Губернський, В. Андрущенко, М. Михальченко. – К. : Знання України, 2002. – 580 с.
10. Лосский Н. О. Умозрение как метод философии / Н. О. Лосский // На переломе: философские дискуссии 20-х годов: философия и мировоззрение. – Петроград: Типография «Тогблатъ», 1918. – 306 с. – С. 143–146.
11. Мисів Л.В. Особливості державного управління в сфері духовно-ціннісного розвитку українського суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.держ.упр. : спец. 25.00.01 «теорія та історія державного управління» / Л.В.Мисів – К., 2008. – 25 с.
12. Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс / Х. Ортега-и-Гассет. – М. : ООО «Издательство АСТ», – 2003. – 509 с. – С. 79.
13. Панарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование в условиях стратегической нестабильности / А. С. Панарин. – М. : Эдиториал УРСС, – 1999, С. 248.
14. Плащинский А. А. Новый мировой порядок и внешнеполитическая стратегия лидерства США / А. А. Плащинский. – Минск, 2004.
15. Скуратівський В. Гуманітарна політика в Україні : навч. посіб. / В. Скуратівський, В. Трощинський, С. Чукот. – К. : Вид-во УАДУ «Міленіум», 2002. – 262 с.
16. Степанко О. В. Сутність, мета, завдання та складові гуманітарної сфери / О. В.Степанко // Теорія та практика державного управління. – 2012. Вип. 3 (38). – С. 201-208.
17. Giddens A. Globalization: a keynote address / A. Giddens. – UNRISD News, 1996. – P. 4–5.
18. Ohmae K. The Borderless World / K. Ohmae. – London: Collins, 1990. – 248 p.

Іван Парубчак

професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності

Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького, д.держ.упр., доцент

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Досліджено сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління і виступають засобом здійснення свідомого впливу на діяльність правоохоронних органів. Проаналізовано соціальну і політичну динаміку стабільності в державі та зростання довіри інститутів громадянського суспільства до органів внутрішніх справ. Розглянуто регуляторну дію нормативно-правових актів правоохоронних органів у сучасних умовах щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни. З'ясовано особливості державного регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення національної безпеки в країні.

Ключові слова: державне регулювання, сфера, нормативно-правовий аспект, правоохоронні органи, система, національна безпека, управління.

Ivan Parubchak

STATE REGULATION LAW ENFORCEMENT IN NATIONAL SECURITY: REGULATORY ASPECT

Today, great importance is given proper legal enforcement of all entities of state administration and the police. The level of normative and legal regulation of the internal affairs depends on the security of individuals and society, as well as prospects for the development of the state. With the emergence of Ukraine as an independent state an important role in ensuring internal security is held by the internal affairs of Ukraine. In this regard, the urgent task is the issue of legal regulation in this sphere.

Increasing efficiency of work of the police in national security requires systematization, depending on the level of normative and legal regulation. Creating a science-based system of national security agencies of the Interior is launched only now and its formation is possible only on the basis of domestic and foreign experience.

Development of Ukraine as a state, radical reforms in all spheres of our society, the complex processes of geopolitical changes in the modern world, and a significant increase in the number of offenses, new types of crimes in the country led to the emergence of new, more complex issues of national security that require unconventional solutions. It requires the state to respond quickly to threats that significantly affect the conditions for the functioning of the internal affairs and give rise to new problems in society.

An important condition for the effective work of the police in national security is to coordinate the various branches of legislation or the presence of a comprehensive system of legal regulation of national security of Ukraine. This system should include legislation on national security in a complex of Ukraine, which would unite certain area of law. Among them are constitutional, criminal, administrative, civil, financial legislation.

A separate link in the system of normative legal regulation of the internal affairs for national security regulations are regulations. They regulate important aspects of the police. Because strict compliance management is the basis of legitimacy in the area of internal security. To improve the internal affairs of Ukraine should be brought into line with the legislation of international legal norms to comply with international standards in their own work of these bodies and in its relations with the relevant bodies of foreign states interacting.

One of the major factors that pose a real threat to national security and democratic development of the country and negatively affect all aspects of social life is corruption. Therefore the problem of combating corruption requires special and constant attention from the state. The effectiveness of combating corruption depends on the availability of smart anti-corruption legislation, a comprehensive system of state control over the implementation of anti-corruption legislation; increasing the participation of Ukraine in the development of international cooperation in combating corruption; Ukraine bringing the legislation in line with international legal acts.

Given that the current environment tends to improve criminal skills and technical equipment, essential for ensuring the rights and legitimate interests of society and the state from criminal attacks is to develop measures to counter current that would be adequate methods of criminal activities.

Thus, the current state of political, economic and social status of Ukrainian society identified the need to bring the law into line with the new terms of their activities. The current state of normative legal regulation of the internal affairs for national security is out of place regulatory relations in the field of public administration national security. Therefore, there is a need to conduct a range of measures aimed at the formation of the system of normative legal acts united goals and objectives for effective national security.

Keywords: state regulation, the scope, legal aspect, the police, the system, national security, management.

Иван Парубчак

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Исследована совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления и осуществления сознательного воздействия на деятельность правоохранительных органов. Проанализировано социальную и политическую динамику стабильности в государстве и рост доверия институтов гражданского общества к органам внутренних дел. Рассмотрено регуляторное воздействие нормативно-правовых актов правоохранительных органов в современных условиях по обеспечению внутренней безопасности государства. Выявлены особенности государственного регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности в стране.

Ключевые слова: государственное регулирование, сфера, нормативно-правовой аспект, правоохранительные органы, система, национальная безопасность, управление.

Постановка проблеми

На сучасному етапі розвитку України вищими органами державного управління велике значення приділяється належному правовому забезпеченню діяльності всіх суб'єктів державного управління і, зокрема, органів внутрішніх справ – одному з базових державних інститутів. Від рівня нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ залежить як ступінь захищеності людини та суспільства, так, значною мірою, і перспективи розвитку самої держави. Слід зазначити, що закономірність зв'язків, які визначають процес розвитку держави, базується на ідеалах утвердження демократії та верховенства права. Законодавче забезпечення національної безпеки є найважливішою умовою розв'язання завдань, які стоять перед різними державами світу, у тому числі й перед Україною, в сучасних умовах. Зі становленням України як суверенної та незалежної держави найважливіша роль у справі забезпечення її внутрішньої безпеки належить органам внутрішніх справ України. У зв'язку з цим, актуальним завданням є з'ясування питань нормативно-правового регулювання їх діяльності у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Слід зазначити, що необхідність взаємоузгодження різних галузей законодавства та комплексність і системність, як найважливіші характеристики законодавства у сфері забезпечення національної безпеки органів внутрішніх справ, вимагають його систематизації. Це зумовлюється наявністю значної кількості нормативно-правових актів та необхідністю обґрунтованого їх застосування в процесі реалізації правоохоронних функцій органів внутрішніх справ України. На жаль, вплив нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ у контексті забезпечення національної безпеки в Україні залишається ще недостатньо дослідженим.

Окремі аспекти даної проблеми знайшли своє висвітлення у працях В. Авер'янова, Ю. Аврутіна, С. Алексеева, О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Голосніченка, Є. Додіна, О. Загуменної, О. Негодченка, Т. Коломоща, В. Комзюка, Я. Кондратьєва, О. Копиленка, М. Левицької, О. Логінова, Н. Нижник, Г. Новицького, М. Пендюри, Г. Пономаренка, Ю. Римаренка, Г. Ситника, Ю. Соловей, К. Толкачова, А. Харитонова, В. Шкаруби. Проте, наукові праці цих дослідників стосувалися лише деяких напрямків у сфері нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ у контексті національної безпеки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Суперечливими залишаються точки зору на об'єкти національної безпеки, а також їхнє місце в правовому регулюванні діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення національної безпеки. Відсутні конкретні підходи до формування системи законодавства та основ нормотворчості у згаданій сфері. Тому, організація ефективної діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення національної безпеки вимагає певної систематизації, залежно від рівнів їх нормативно-правового регулювання. Проблеми створення обґрунтованої системи нормативно-правового забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ нині лише започатковуються, і її формування можливе лише з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду [5].

Органи внутрішніх справ України є основною ланкою забезпечення внутрішньої безпеки держави і, насамперед, захисту прав і свобод людини. Розглядаючи проблеми державного управління діяльністю органів внутрішніх справ щодо забезпечення національної безпеки як матеріалізацію стратегії управління даною сферою, зазначимо, що роль нормативно-правових засад діяльності цих органів у даному процесі є надзвичайно важливою. Аналіз основних засад і положень нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ у сфері національної безпеки свідчить про те, що в них визначається переважно суть і значення діяльності органів внутрішніх справ у цій сфері та міститься загальний перелік завдань цих органів щодо забезпечення внутрішньої безпеки, які вимагають свого розв'язання.

Метою статті є аналіз ефективності державної регуляції діяльності правоохоронних органів у сфері національної безпеки відповідно до діючої нормативно-правової бази в Україні

Мета

Для цього потрібно розв'язати поставлені завдання:

1. Дослідити сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління і виступають засобом здійснення свідомого цілеспрямованого впливу на діяльність правоохоронних органів.
2. Проаналізувати соціальну і політичну динаміку стабільності в державі та довіру інститутів громадянського суспільства до органів внутрішніх справ.
3. Розглянути регуляторну дію нормативно-правових актів правоохоронних органів у сучасних умовах щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни.

4. З'ясувати особливості державного регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення національної безпеки в країні.

Нормативно-правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ – це ефективний державний вплив на ці органи з метою їх організації відповідно до завдань суспільства і держави, в інтересах забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Сутністю нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни є нормативне закріплення правил діяльності цих органів у названій сфері. Під нормативно-правовим регулюванням діяльності органів внутрішніх справ розуміється здійснення визначеної нормативно-правовими актами, теорією та практикою державного управління однорідної діяльності посадовими та службовими особами органів внутрішніх справ, за допомогою яких реалізується їх компетенція у питаннях забезпечення національної безпеки держави [7].

Загальний стан нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення національної безпеки у найбільш загальному вигляді можна охарактеризувати як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління і виступають спеціальним засобом здійснення свідомого цілеспрямованого впливу правоохоронних органів на загрози та небезпеки, сприяють формуванню необхідних і достатніх умов для стабільного розвитку держави, суспільства і громадян, а також забезпеченню ефективного функціонування всієї системи національної безпеки України.

Слід зазначити, що формування державою нормативно-правових засад регулювання діяльності органів внутрішніх справ, як важливої умови забезпечення внутрішньої безпеки країни, суспільства і громадян, є складним і багатовимірним процесом [2]. Він потребує, насамперед, вироблення та прийняття відповідних нормативно-правових актів, нормами яких має бути визначено мету, завдання, основні напрямки діяльності цих органів, закріплено коло суб'єктів, уповноважених вживати заходів щодо забезпечення належного їх функціонування, визначено відповідальність за прийняття незаконних рішень, неналежну діяльність чи бездіяльність. Це має сприяти зміцненню соціальної та політичної стабільності в державі, зростанню довіри інститутів громадянського суспільства до органів внутрішніх справ, підвищенню рівня захищеності громадян від злочинних посягань.

Особливого значення нормативно-правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни набуває у сучасних умовах [12]. Розбудова національної держави в Україні, радикальні реформи в усіх сферах життя нашого суспільства, складні процеси геополітичних змін у сучасному світі, а також значне зростання кількості правопорушень, поява нових видів злочинів у країні зумовили виникнення нових, складніших, багатопланових проблем забезпечення національної безпеки, що потребують нетрадиційних рішень, перегляду багатьох усталених підходів до нормативно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ у цій сфері. Це вимагає від держави швидкого реагування на загрози, які істотно впливають на умови функціо-

нування органів внутрішніх справ та породжують нові виклики суспільству.

Державне регулювання діяльності органів внутрішніх справ у контексті національної безпеки здійснюється шляхом правового визначення конституційних та інших законодавчих засад цієї діяльності, її стратегії, основних напрямів і завдань на певний період, забезпечення реальної координації зусиль усіх підрозділів органів внутрішніх справ, які мають свою компетенцію в питаннях забезпечення внутрішньої безпеки країни. Це вимагає конкретизації і деталізації загальних норм права для діяльності органів внутрішніх справ у цій сфері, встановлення на основі первинних правил більш конкретних правових приписів, а їхнє призначення має зводитись, головним чином, до організації оптимального їх функціонування й упорядкування діяльності в питаннях забезпечення національної безпеки.

У сфері забезпечення національної безпеки важливість раціонального правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ багаторазово збільшується, що зумовлює необхідність виокремлення відповідної системи законодавства як системи взаємоузгодження різних галузей законодавства або комплексної системи нормативно-правового регулювання забезпечення національної безпеки України. Основний зміст нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ у контексті національної безпеки, складають норми, які регулюють суспільні відносини у різних галузях права [6], а це породжує ізольовані один від одного й розрізнені масиви правових норм, що стосуються окремих аспектів національної безпеки як явища суспільного життя та забезпечення національної безпеки як виду державної діяльності.

Причина такого становища полягає у тому, що системний підхід до формування права для органів внутрішніх справ у сфері забезпечення національної безпеки є сьогодні досить непростим питанням, що зумовлене передусім відсутністю належної систематизації чинного законодавства, продовженням становлення нових суспільних відносин демократичної, правової, соціальної держави, що приводить до змін усього правового простору України. У поєднанні зі змінами геополітичного становища і державного устрою це спричиняє розширення уявлення про правове регулювання питань забезпечення національної безпеки України як самостійної, незалежної держави.

Важливою умовою ефективною діяльності органів внутрішніх справ у сфері національної безпеки є взаємоузгодження різних галузей законодавства або наявність комплексної системи нормативно-правового забезпечення національної безпеки України. Значена система має включати законодавство з питань забезпечення національної безпеки України у вигляді міжгалузевого комплексу, який би об'єднував певні галузі законодавства. Серед них можна виокремити конституційне, кримінальне, адміністративне, цивільне, фінансове законодавство [11]. Залучення такого широкого спектру галузей законодавства, яке регулює діяльність органів внутрішніх справ у сфері національної безпеки, зумовлене широким спектром їх діяльності, які мають важливе значення для забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Вагоме місце в системі законодавства у сфері забезпечення національної безпеки займає законодав-

ство, яке в сукупності закріплює систему цінностей, цілей, завдань і заходів у цій сфері, а також визначає наявні та потенційні загрози. Це законодавство є своєрідним системоутворювальним фактором у сфері забезпечення національної безпеки і містить нормативно-правові акти – від доктрини національної безпеки до планів дій суб'єктів забезпечення національної безпеки, включно й органів внутрішніх справ, у конкретних умовах конкретного періоду [1, с.24].

Законодавство, що регулює діяльність органів внутрішніх справ у сфері національної безпеки, покладає на них низку завдань, до яких належать: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; охорона й забезпечення громадського порядку; попередження правопорушень та їх усунення; забезпечення громадської безпеки та безпеки дорожнього руху; захист усіх форм власності від злочинного посягання; виявлення й розкриття злочинів, розшук осіб, які їх скоїли; захист природного середовища; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень та гарантування безпеки інших цінностей особи, суспільства і держави [4, с.85]. Зіставлення можливостей суб'єктів і найбільш актуальних цілей і завдань у сфері забезпечення національної безпеки дозволяє відповісти на питання про необхідність утримання згаданих суб'єктів у тому чи іншому вигляді.

Окрему ланку в системі державного нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення національної безпеки становлять підзаконні нормативно-правові акти, які повинні конкретизувати норми законів, тобто організаційно забезпечувати їх дію. Вони регулюють найбільш важливі сторони діяльності органів внутрішніх справ, а тому суворе їх дотримання становить основу законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. Ці акти повинні своєчасно реагувати на ситуацію, що складається у боротьбі зі злочинністю, порушеннями правопорядку. Слід зазначити, що специфіка регулятивної дії нормативно-правових актів правоохоронних органів у сучасних умовах обумовлена, насамперед, реальними функціями органів внутрішніх справ щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни, необхідних умов демократичного розвитку суспільства, яка передбачає зміну не лише методів регулювання суспільних відносин, а й зміну самих принципів та пріоритетів у здійснюваній діяльності.

Серед нових завдань, що постають перед органами внутрішніх справ України у сфері національної безпеки, є необхідність переглянути стратегічні напрями їхньої діяльності, визначити напрями пошуку нових підходів до організації та здійснення охорони громадського порядку і боротьби із правопорушеннями, які б відповідали сучасній обстановці та тенденціям її розвитку [13]. Для цього потрібно провести оцінку діючих законів, положень, інструкцій, наказів, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ, на відповідність до сучасних вимог забезпечення національної безпеки, і, насамперед, захисту суспільства і громадян та їх прав, розвитку органів внутрішніх справ як основного інституту в правоохоронній діяльності.

Для покращення діяльності органів внутрішніх справ України щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни, суспільства і громадянина необхідно все

зробити для закріплення пріоритетності міжнародно-правових норм боротьби зі злочинністю; приведення національного законодавства у відповідність до міжнародно-правових норм; забезпечення точного, повного, всебічного й безперешкодного застосування національно-правових норм, які мають відповідати світовим стандартам як у власній практиці роботи цих органів, так й у відносинах із відповідними органами взаємодіючих іноземних держав.

Виявлені й досліджені проблемні питання будуть сприяти вдосконаленню нормотворчої діяльності Верховної Ради, Міністерства внутрішніх справ і можуть бути використані при розробці нових і вдосконаленні чинних нормативно-правових актів для регулювання діяльності органів внутрішніх справ у сфері національної безпеки України [14].

Безпека суспільства залежить від можливості держави демократично-правовими методами захищати права і свободи всіх верств населення, протидіяти антисоціальним й антидемократичним проявам, від кого вони б не надходили. Для цього державне регулювання діяльності правоохоронних органів встановлює спеціальні норми права, призначення яких – визначення кола суб'єктів, включно і органів внутрішніх справ України, які підпадають під дію норм цієї галузі законодавства [8]. Здійснюється це шляхом перерахування ознак та якостей, якими органи внутрішніх справ повинні володіти, щоб ефективно здійснювати завдання боротьби із злочинністю, як важливої умови забезпечення внутрішньої безпеки держави, суспільства і громадянина. Обсяг і складність вирішуваних завдань органів внутрішніх справ у системі національної безпеки залежить від оцінки реальних загроз і ступеня їх небезпеки для життєво важливих інтересів України, зроблених на основі об'єктивного аналізу.

Державне регулювання діяльності органів внутрішніх справ України у сфері забезпечення національної безпеки визначає їх завдання, яке охоплює як боротьбу зі злочинністю в кримінально-правовому аспекті, так і боротьбу щодо її попередження. Сукупність встановлених вищими органами влади нормативно-правових якостей, які надають органам внутрішніх справ можливість здійснювати діяльність, спрямовану на протидію різних видів злочинності у різних сферах суспільних відносин, визначається спеціальним законодавством [3]. Усвідомлення суспільної небезпеки антигромадських явищ обумовлює необхідність боротьби з ними до повного їх усунення з життя суспільства. До розробки проблем боротьби зі злочинністю мають відношення багато напрямків державного нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ, але кожному з них властивий свій аспект, якась одна сторона тієї або іншої проблеми боротьби зі злочинністю. Одним із важливих напрямів діяльності органів внутрішніх справ у контексті внутрішньої безпеки держави, суспільства і громадянина є адміністративно-правовий захист встановленого порядку в Україні [9].

Цей напрям діяльності органів внутрішніх справ охоплює більш ніж дві третини від загального обсягу всієї діяльності, оскільки охорона громадського порядку – одна зі сфер адміністративно-політичної діяльності держави, яка вирішує багатоаспектний комплекс завдань з охорони громадського порядку, встановлює

правові норми захисту інтересів держави, суспільства, охорони недоторканності, честі, гідності, прав і свобод громадян, сприяє виявленню, припиненню та попередженню правопорушень.

Одними із основних чинників, що створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, негативно впливають на всі сторони суспільного життя – політику, економіку, державне управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, моральність тощо, є корупція [10, с. 177]. Слід зазначити, що з розпадом Радянського Союзу в новотворених незалежних державах корупція не зникла й не могла зникнути, з огляду на об'єктивні причини. Це повною мірою стосувалось й України. Тому проблема протидії корупції потребує особливої і постійної уваги з боку держави. Ефективність протидії корупції залежить від наявності продуманого, системного антикорупційного законодавства, створення комплексної системи державного контролю за виконанням антикорупційного законодавства; активізація участі України в розвитку міжнародного співробітництва у сфері протидії корупції; приведення законодавства України у відповідність з міжнародними нормативно-правовими актами [8].

Вжиття комплексних, ефективних заходів щодо боротьби з цим злом є їх загальнонаціональною справою, яка вимагає від них системно і послідовно забезпечувати нормативно-правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ у цьому правоохоронному напрямку. Саме це обумовлює необхідність розробки і прийняття нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ, як важливої умови забезпечення національної безпеки і побудови на державному рівні ефективної та адекватної системи її попередження. Враховуючи те, що сучасне середовище має стійку тенденцію до вдосконалення злочинної кваліфікації, внутрішньої організованості, професіоналізму, технічної оснащеності тощо, важливим для забезпечення прав та законних інтересів особи, суспільства і держави від злочинних посягань є розробка сучасних заходів протидії, які були б адекватними проявам, формам і методам здійснення злочинної діяльності.

Зрозуміло, що цій проблемі в нормативно-правовому забезпеченні діяльності правоохоронних органів у сфері національної безпеки приділяється виняткова увага. Тому й відповідне законодавство розглядає цю проблему як основу для аналізу та прогнозування органами внутрішніх справ. Державне регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення національної безпеки характеризується як об'єктивними, так і суб'єктивними факторами, головними з яких є: існуючий стан спеціального законодавства, способів нормативно-правового регулювання діяльності цих органів; ступінь урегульованості правом визначених напрямків діяльності різних підрозділів органів внутрішніх справ; стійкість та стабільність їх відносин у сфері забезпечення національної безпеки, які плануються врегулювати правом. Вказані особливості законодавства є алгоритмом нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення національної безпеки.

Таким чином, сучасний стан політичного, економічного та соціального становища українського суспільства визначив потребу приведення правових

засад функціонування органів внутрішніх справ щодо забезпечення національної безпеки держави у відповідність з новими умовами їх діяльності та розвитку органів внутрішніх справ як складової частини органів виконавчої влади, повинні забезпечити реалізацію наданих їм повноважень у цій сфері, виходячи з пріоритетності прав і свобод людини. Визнання, дотримання та захист інтересів суспільства, прав і свобод людини та громадянина, відповідно до Конституції України – головний обов'язок держави та її правоохоронних органів. В Україні визнаються та гарантуються безпека суспільства та громадянина згідно з загально визначеними принципами і нормами міжнародного права, які мають втілюватися у практику правоохоронних органів. Причому, тут чітко простежується така закономірність: чим детальніше буде регламентована діяльність кожного підрозділу органів внутрішніх справ, тим надійніше буде реалізовуватися питання захисту правопорядку в країні і кожного громадянина від порушень його елементарних прав.

Таким чином, за часи незалежності України органами державної влади у напрямі реалізації нормативно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави і суспільства зроблено чимало зусиль, однак, здійснені заходи не привели до формування оптимальної системи правового регулювання їх діяльності у сфері національної безпеки. Слід зазначити, що, на жаль, сучасний стан нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення національної безпеки ще не відповідає змісту нормативно-правових відносин у сфері державного управління національною безпекою країни, через що постає питання необхідності вжиття цілого комплексу заходів, спрямованих як на формування системи нормативно-правових актів, об'єднаних цілями і завданнями щодо ефективного забезпечення національної безпеки, так і відповідної системи забезпечення національної безпеки з чітким визначенням нормативно-правового статусу органів внутрішніх справ.

Література.

1. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – 120 с.
2. Мотиль І. І. Функція забезпечення законності та правопорядку в діяльності міліції України: поняття і значення / І. І. Мотиль // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 289–296.
3. Національна безпека України: стратегічні пріоритети та шляхи їх реалізації: матеріали “круглого столу” / за заг. ред. О. В. Литвиненка. – К. : НІСД, 2011. – 64 с.
4. Національна безпека: нормативно-правові акти / авт.-упор. Я. Й. Малик, О. І. Береза, М. Ф. Криштанович. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 556 с.
5. Небеська М.С. Умови реалізації методів ОВС щодо захисту прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку і громадської безпеки / М.С. Небеська // Право і безпека. – 2011. – № 1. – С. 155–159.
6. Нефедова Н. А. Інформаційне забезпечення спеціальної поліцейської діяльності / Н. А. Нефедова // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 2(8). – С. 167–173.

7. ООН опікується біженцями та мігрантами – за допомогою МВС: Інформація МВС України // Іменем Закону. – 2010. – № 41. – С. 2–3.

8. Орлов М. Взаємодія органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку / М. Орлов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 3(14). – С. 107–115.

9. Ортинський В.Л. Національній безпеці України – належне наукове підґрунтя / В. Л. Ортинський // Психологічні аспекти національної безпеки: міжнар. наук.-практ. конф., 22–23 берез. : тези допов. – Львів: вид. ПП «Арал», 2007. – С. 9–10.

10. Основи управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. М. Василенко та ін. – Х. : ХНУВС, 2011. – 591 с.

11. Парубін К.О. Нормативно-правове забезпечення інформатизації міліції України / К.О. Парубін // Право і безпека. – 2012. – № 1 (43). – С. 168–171.

12. Полтараков О.Ю. Національна безпека в дефініційних вимірах / О. Ю. Полтараков // Стратегічні пріоритети, – 2010. – №4(17). – С. 8–13.

13. Поляков Э. А. Формирование у курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России модели правомерного применения огнестрельного оружия для обеспечения личной безопасности в экстремальных ситуациях / Э. А. Поляков // Наука и практика. – 2012. – № 1 (50). – С. 160–162.

14. Потапенко С. В. Система принципів адміністративного процесу України та проблеми їх класифікації / С. В. Потапенко // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 403–408.

УДК 342.845:004

Наталія Піроженкодоцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент**Юлія Хромова**

кандидат наук з державного управління

ВДОСКОНАЛЕННЯ АВТОМАТИЗОВАНОЇ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ «ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ»: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

У статті проаналізовано проблеми функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» у сучасних умовах реформування адміністративно-територіального устрою, змін законодавства та розроблено шляхи її вдосконалення. Встановлено, що Реєстр є унікальним інструментом автоматизованого збереження інформації про громадян України та об'єкти, за якими здійснюється реєстрація їх місця проживання. Проаналізовано питання виявлення кратних записів у Реєстрі. Досліджено можливості використання Інтернету для проведення просвітницької кампанії перевірки персональних даних виборців, а також запровадження новітніх інформаційних технологій у виборчому процесі.

Ключові слова: списки виборців, автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців», кратні записи, «особистий кабінет виборця», електронне голосування, підрахунок голосів за допомогою спеціальних засобів.

Nataliya Pirozhenko, Yuliya Khromova**IMPROVEMENT IN AUTOMATIC INFORMATION AND TELECOMMUNICATION SYSTEM «STATE REGISTER OF VOTERS»: CURRENT CHALLENGES**

Problem setting. Ukraine has a significant experience of compilation of voter lists for national and local elections using software for automated information and telecommunications system «State register of voters.» A special role in this process was given to the creation of an effective tool for ensuring constitutional rights of citizens to participate in elections. Consequently, the data about citizens included in the voter list are complete and confirm that they have the right to vote. A voter may be included in only one voter list and only one polling station based on the document confirming its registration place within the territory of the polling station.

Recent research and publications analysis shows that to the problems of functioning of automatic information and telecommunications system «State Register of Voters» were dedicated researches of domestic scientists and practitioners (O. Arakielova A. Vitrenko M. Ditkovska, A. Lukash, I. Oliychenko, O. Stelmach, B. Furashev, J. Usenko-Chorna, L. Shamina and others). However, to problems and improvement of functioning of the State Register of Voters weren't enough highlighted in scientist's materials.

Paper objective is to define the problems of functioning of automatic information and telecommunications system «State Register of Voters» in the current conditions of reforming the administrative-territorial system, changes in legislation and its improvement. To achieve the objectives we have to solve the following tasks: 1) examine the automated tool for saving information about citizens of Ukraine and the objects according to registration of their place of residence; 2) identify issues to analyze multiple records in the Register; 3) explore the possibility of using the network «Internet» in the educational campaign to conduct verification of personal data of voters; 4) examine experience of implementation of new information technologies in an electoral process.

Paper main body. In Ukraine voter lists are individually completed for each election using the methodology determined by law and time limits. Today exists a new system of voter registration in the form of the permanent automatic and regularly renewable State Register of Voters.

To provide the principle of one-time registration of the voter in the Register there were organized efforts to identify multiple records, by which system qualifies the voter as a unit of accounting and by results of check deletes from the database.

Making lists of voters using software tools of Register is an integral part of the election process in Ukraine today. At the same time the current state of law reform calls for further improvement of the Register and quality of voter lists for relevant elections.

Conclusions of the research. Summing up the presentation of material, it should be noted: First, the automatic information and telecommunications system «State Register of Voters» is a unique tool for automatic saving information about citizens of Ukraine and the objects according to the registration of their place of residence. Secondly, detection of multiple records unfortunately still exists, but it shows that the Register receives qualitative changes in personal data of voters in the process of clarifying. Thirdly, resources of the «Internet» should be widely used to conduct educational campaign to check personal data of voters, increase their legal culture and training of active social position. Fourthly, implementation of new information technologies allows their use in an electoral process due to electronic voting and counting with appropriate tools. The carried out research made it possible to formulate a number of practical recommendations for organizing and holding democratic elections in Ukraine.

Keywords: poll, automated telecommunication system «State Register of Voters», multiple entries, «voter's private cabinet», evoting, poll with custom resources.

© Піроженко Н. В., Хромова Ю. О., 2015.

Наталія Пироженко, Юлія Хромова

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АВТОРИЗИРОВАННОЙ ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ИЗБИРАТЕЛЕЙ»: ВЫЗОВЫ СЕГОДНЯШНЕГО ДНЯ

В статье проанализированы проблемы функционирования автоматизированной информационно-телекоммуникационной системы «Государственный реестр избирателей» в современных условиях реформирования административно-территориального устройства, изменения законодательства и разработаны пути ее совершенствования. Установлено, что Реестр является уникальным инструментом автоматизированного хранения информации о гражданах Украины и объектах, по которым осуществляется регистрация их места жительства. Проанализированы вопросы выявления кратных записей в Реестре. Исследованы возможности использования Интернета для проведения просветительской кампании проверки персональных данных избирателей, а также внедрение новейших информационных технологий в избирательном процессе.

Ключевые слова: списки избирателей, автоматизированная информационно-телекоммуникационная система «Государственный реестр избирателей», кратные записи, «личный кабинет избирателя», электронное голосование, подсчет голосов с помощью специальных средств.

Постановка проблеми

Невід'ємною складовою організацій та порядку проведення вільних, прозорих виборів у кожній демократичній країні є формування списків виборців. Необхідність складання списків виборців обумовлена передусім тим, що хоча, відповідно до Конституції України, вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбуваються на основі загального виборчого права шляхом голосування, проте не всі громадяни держави мають право обирати.

На сьогодні в Україні вже накопичено значний досвід складання списків виборців для загальнодержавних і місцевих виборів за допомогою програмних засобів автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців». Особливу роль у цьому процесі було відведено створенню ефективного інструменту забезпечення конституційних прав громадян на участь у виборах. Відтак, дані про громадян, що включені до списку виборців, є повними та підтверджують, що вони мають виборче право. Виборець може бути включений тільки до одного списку виборців і тільки по одній виборчій дільниці на підставі документа, що підтверджує його місце реєстрації на території відповідної виборчої дільниці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питанням функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» присвячено ряд досліджень вітчизняних науковців та практиків (О. Аракелова, А. Вітренко, М. Дітковська, О. Лукаш, І. Олійченко, О. Стельмах, В. Фурашев, Ж. Усенко-Чорна, Л. Шаміна та інші). Проте проблемам функціонування та вдосконалення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» приділено недостатньо уваги в матеріалах науковців. Найчастіше публікації з даної тематики зводяться до надання статистичної інформації або констатації процесу функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, а проблеми вдосконалення цієї системи не досліджені належним чином.

Метою даної статті є визначення проблем функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» у сучасних умовах реформування адміністративно-територіального устрою, змін законодавства та її вдосконалення.

Для досягнення мети маємо вирішити наступні завдання: 1) розглянути інструмент автоматизованого збереження інформації про громадян України та об'єкти, за якими здійснюється реєстрація їх місця проживання; 2) проаналізувати питання виявлення кратних записів у Реєстрі; 3) дослідити можливості використання мережі «Інтернет» для проведення просвітницької кампанії перевірки персональних даних виборців; 4) вивчити досвід запровадження новітніх інформаційних технологій у виборчому процесі.

Слід розуміти, що списки виборців – це офіційний документ, засвідчений підписом керівника відділу ведення Державного реєстру виборців, яким саме й свідчить про наявність у громадянина права голосу на виборах. На підставі цього документа (списку виборців) встановлюється загальна кількість виборців, які зареєстровані на території виборчої дільниці, та видаються виборчі бюлетені. При проведенні голосування на виборчій дільниці дозволяє ідентифікувати виборця наявність відомостей про нього в списку виборців.

Доцільно зазначити, що процедура внесення відомостей про громадян до списку виборців забезпечується урегульованістю вимог щодо точності, повноти списку та гарантії забезпечення права бути внесеним до нього та голосувати.

Відтак, в Україні списки виборців складаються для кожних виборів окремо з використанням визначеної законом методології та часових меж. На сьогодні діє нова система реєстрації виборців у формі постійного автоматизованого та регулярно поновлюваного Державного реєстру виборців (далі – Реєстр). Правові та організаційні засади створення і ведення Реєстру визначено Законом України «Про Державний реєстр виборців». Метою даного Закону є як забезпечення кожному, хто має право голосу, гарантії та механізмів його реалізації, так і умови чіткого дотримання однократності голосування кожного виборця.

Завданням Реєстру є ведення персоніфікованого обліку виборців та складання списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнських та місцевих референдумів.

Виклад основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Особливо слід відзначити, що в Україні такі дані узагальнено та внесено до єдиної автоматизованої системи вперше, а за відсутності Єдиного державного демографічного реєстру про місце проживання особи, Реєстр є цінним напрацюванням Центральної виборчої комісії, яке містить таку масштабну інформацію не тільки щодо персональних даних виборців, а й реєстру геонімів (узагальнювальне поняття для назв вулиць, проспектів, площ тощо), в якому акумульовано інформацію про 346 070 вулиць та понад 9 мільйонів будинків.

Відтак Реєстр є унікальним інструментом автоматизованого збереження інформації про громадян України та об'єкти, за якими здійснюється реєстрація їх місця проживання, якою не володіє навіть Державна міграційна служба України. Крім того, вже існують законопроекти, що передбачають використання бази даних Реєстру для первинного формування Єдиного державного демографічного реєстру, хоча світова практика використовує протилежний підхід.

Функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи відбувається згідно з законодавством і на сьогодні є єдиною системою, що містить інформацію про всіх виборців України. У Реєстрі відомості про виборців поновлюються щомісяця, інформація надається відповідному органу ведення Державного реєстру виборців: від уповноваженої особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації фізичних осіб; керівника відділу державної реєстрації актів цивільного стану; командира військової частини (формування), дислокованої в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; районного (районного у місті, міського, міськрайонного) суду; керівника установи виконання покарань; керівника центру обліку, який відповідно до закону веде облік бездомних осіб, або соціальної служби, у складі якої утворено структурний підрозділ для ведення обліку бездомних осіб; керівника закордонної дипломатичної установи України; Міністерства оборони України; керівника відповідного районного (районного у місті, міського) органу охорони здоров'я, установи соціального захисту, сільського, селищного, міського голови.

На етапі первинного наповнення бази даних Реєстру відомостями про виборців, Служба Розпорядника Реєстру зіткнулась із проблемою кратності громадян, коли у системі з'явилися однакові або схожі відомості про громадян. З метою забезпечення принципу однократності включення виборця до Реєстру було організовано його уточнення, яке попередньо виявило близько 605 тис громадян-кратників.

Кратні записи – це записи з однаковими або майже однаковими ідентифікаційними даними, за якими система кваліфікує виборця як одиницю обліку (ідентифікаційні персональні дані – прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження). Такі записи перевіряються органом ведення Реєстру, та за результатами перевірки зайві записи видаляються з бази даних.

Акцентуємо увагу, що відомості про зареєстроване місце проживання громадян України обробляються та зберігаються у спеціальних місцевих підрозділах Державної міграційної служби України (далі – місцеві підрозділи ДМС України), які поки що не мають єдиної інформаційної системи реєстрації громадян,

а отже можуть надавати недостовірну інформацію. В Україні реєстрація місця проживання та перебування фізичних осіб включає в себе внесення відомостей до паспортного документа або видачу вкладного талона до паспортного документа про зареєстроване місце проживання із зазначенням адреси житла особи та до адресно-довідкової картотеки місцевих підрозділів ДМС України [5, с. 112].

Однак через масштабнішу міграцію населення (внутрішню та зовнішню), особливо пов'язану з обставинами проведення антитерористичної операції та отримання статусу тимчасово окупованої території Крим, інформація місцевих підрозділів ДМС України не завжди виявляється точною і не оновлюється в автоматичному режимі.

Проте, працівниками відділів ведення Реєстру здійснюються перевірка відомостей про виборців, включених до Реєстру, а також відомостей, що підлягають внесенню до бази даних Реєстру відповідно до статті 17 Закону України «Про Державний реєстр виборців» [1]. Такі дії виконуються згідно із Порядком здійснення органами ведення Реєстру візуального та автоматизованого контролю повноти і коректності персональних даних Державного реєстру виборців, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 11.03.2009 року № 14 із змінами і доповненнями від 05.12.2013 року [3], з використанням програмних засобів АІТС «Державний реєстр виборців». Коректність персональних даних Реєстру забезпечується забороною внесення до бази даних Реєстру некоректних відомостей та знищенням або виправленням некоректних відомостей даними, підтвердженими відповідними документами.

Відтак, робота щодо уточнення бази даних Реєстру виявила, що лише три відсотки виборців звернулись безпосередньо до відділів ведення Реєстру за внесенням змін до своїх персональних даних (прізвище, ім'я, по-батькові, дата та місце народження, місце реєстрації). Це дуже низький показник, що свідчить про слабкий зворотний зв'язок з виборцями, але може бути підвищений через формування правової культури та активної громадської позиції кожного громадянина.

Зазначимо, що складання списків виборців для участі у загальнодержавних та місцевих виборах має різну природу включення до них виборців, тому що на перших у голосуванні беруть участь усі дієздатні громадяни України, а на других – лише ті, хто має право голосу на відповідних місцевих виборах (до списків виборців, які формуються за допомогою засобів АІТС «Державний реєстр виборців», автоматично не включаються військовослужбовці строкової служби та особи, що відбувають покарання).

Слід наголосити, що у зв'язку із запровадженням Реєстру змінено і формат відповідальності особи, яка підписує списки виборців. До запровадження Державного реєстру виборців особа, яка поставила підпис на списках виборців, відповідає як за своєчасне надання їх відповідній виборчій комісії, так і за вірогідність даних списку виборців, тому як зараз цей підпис має лише засвідчувальний характер дійсності списків виборців.

З метою отримання об'єктивної оцінки стану якості в АІТС «Державний реєстр виборців» створена підсистема оцінки якості складання списків виборців, яка

фіксує інформацію, що отримана відділами ведення Реєстру від виборчих комісій за результатами обробки копій списків виборців після дня голосування. Зокрема, у зазначеній підсистемі фіксується кількість змін в уточненому списку виборців, що внесені дільничною виборчою комісією, після його виготовлення та передавання відповідним дільничним комісіям [5, с.116]. Інформація фіксується по кожній виборчій дільниці.

У цьому аспекті доцільно стверджувати, що якість складання списків виборців значно зростає: йде систематична робота з удосконалення механізму складання та внесення змін до списків виборців під час відповідного виборчого процесу.

З метою оперативного та якісного подання відомостей про виборців органами адміністрування та ведення Державного реєстру виборців регулярно проводяться робочі наради, семінари із представниками суб'єктів подання відомостей періодичного поновлення персональних даних Реєстру.

Зазначимо, що в час впровадження сучасних інформаційних технологій кожен виборець через мережу «Інтернет» може перевірити свої персональні дані у Державному реєстрі виборців (включення або не включення до Реєстру, можливі помилки у персональних даних), відвідавши на офіційному веб-сайті «Державний реєстр виборців» (WWW.DRV.GOV.UA) «особистий кабінет виборця». Проте у разі виявлення в ході перевірки помилок або невключення до Реєстру виборця потрібно особисто звернутись до відповідного відділу ведення Реєстру.

Серед питань, що можуть вплинути на підвищення якості даних Реєстру, є внесення громадян України, які не досягли віку 18 років, але отримали паспорт громадянина України та змінили зареєстроване місце проживання. Так, у зв'язку з відсутністю Єдиного державного демографічного реєстру про місце реєстрації громадян, до числа повнолітніх виборців ці особи не потрапляють, тому що паспорт їм видано в іншій адміністративно-територіальній одиниці, а до відомостей про зареєстрованих на відповідній території вони теж не будуть включені, тому що не досягли віку 18 років. Виявляється, якщо виборець не буде активним (змінювати або уточнювати свої персональні дані), то залишиться не включеним до Реєстру.

Також слід врахувати, що на часі перебуває запровадження паспортів громадян України у формі ID-карти, які починають діяти в Україні з 1 січня 2016 року, тому найближчим часом слід очікувати спрощення голосування через застосування новітніх виборчих технологій з електронного голосування та підрахунку голосів за допомогою спеціальних засобів.

Системи електронного голосування застосовуються на виборах з 1960-х років, відколи з'явилися перфокarti. Сучасна система оптичного сканування може зчитувати відмітку, поставлену виборцем, з бюлетеня. Системи прямого запису голосів, які накопичують голоси на одному пристрої, на сьогодні використовуються в Бразилії, також вони поширені в Індії, Нідерландах, Венесуелі і США. Також існують гібридні системи, які включають пристрій заповнення електронного бюлетеня (зазвичай це сенсорний екран) або інший допоміжний пристрій друку паперового бюлетеня. У Франції застосування електронних засобів для голосування було дозволено ще в 1969 році, однак уперше вони

були використані на регіональних і місцевих виборах у 2004 році.

Так, голосування через систему Інтернет завоювало популярність і використовується на урядових виборах і референдумах у Великобританії, Естонії та Швейцарії, а також муніципальних виборах у Канаді і партійних виборах у США та Франції. Ця система дозволяє встановити факт участі громадянина у голосуванні, що повністю виключає можливість його багатократного голосування (відразу як виборець з'явиться на виборчій дільниці, в електронному реєстрі буде зроблено запис про його участь у голосуванні).

Також серед сучасних розробок слід відзначити комплекс для електронного голосування (далі – КЕГ), у складі якого передбачено пристрій сенсорного голосування. КЕГ призначений для проведення електронного голосування на виборчій дільниці без використання паперового бюлетеня, автоматизованого підрахунку голосів виборців, учасників референдуму, встановлення підсумків голосування. Впровадження безпаперових технологій повинне гарантувати таємницю голосування, збереження і недоторканність кожного голосу і при цьому забезпечити прозорість, можливість контролю з боку членів виборчих комісій і спостерігачів. Такі системи знижують вірогідність записів некоректного голосу, тому що передбачають негайний зворотний зв'язок для уточнення намірів виборця.

Сьогодні в Україні набирає оберт реформа децентралізації місцевого самоврядування, що має на меті збільшення повноважень органів місцевого самоврядування і територіальних громад. Вона здійснюється відповідно до державної політики, що задекларована у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [4; 2]. Проте, на роботу Реєстру це вплине лише через зміну назв деяких адміністративно-територіальних одиниць після об'єднання територіальних громад та через переформування організаційно-правових форм відділів ведення Державного реєстру виборців.

Таким чином, з наближенням до європейських вимог неможливо уявити нашу країну без якісного функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців». Складання списків виборців за допомогою програмних засобів Реєстру на сьогодні є невід'ємним елементом виборчого процесу в Україні. Разом з тим, сучасний стан реформування законодавства передбачає подальше вдосконалення Реєстру та підвищення якості списків виборців на відповідних виборах.

✎ Підсумовуючи виклад матеріалу, є можливість зробити ряд узагальнень.

По-перше, автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців» є унікальним інструментом автоматизованого збереження інформації про громадян України та об'єкти, за якими здійснюється реєстрація їх місця проживання.

По-друге, виявлення кратних записів, на жаль, ще має місце, але це свідчить про те, що до Реєстру вносяться якісні зміни персональних даних виборців у процесі їх уточнення.

По-третє, ресурси мережі «Інтернет» варто широко використовувати для проведення просвітницької

кампанії перевірки персональних даних виборців, підвищення їх правової культури та виховання активної громадянської позиції.

По-четверте, запровадження новітніх інформаційних технологій дозволяє використовувати їх у виборчому процесі через електронне голосування та підрахунок голосів за допомогою спеціальних засобів.

Проведене дослідження дало змогу сформулювати ряд практичних рекомендацій для забезпечення організації та проведення демократичних виборів в Україні, відтак для складання якісних списків виборців запропоновано:

- внести доповнення до пункту першого статті 6 Закону України «Державний реєстр виборців» у частині обробки у Державному реєстрі виборців паспортних даних виборців (з метою встановлення повної ідентифікації громадянина та уникнення кратного включення виборця);
- внести зміни до пункту п'ятого статті 14 Закону України «Державний реєстр виборців» у зв'язку із проведенням адміністративно-територіальної реформи;
- внести зміни до Закону України «Державний реєстр виборців» відносно положення про внесення до Державного реєстру виборців осіб, які досягли 16 років та отримали паспорт громадянина України, з метою відстеження їхнього місця реєстрації та забезпечення виборчих прав;
- – надалі поширювати інформацію стосовно перевірки своїх персональних даних в «особистому кабінеті виборця» на порталі Державного реєстру виборців (<https://www.dr.gov.ua>) через надання можливості поширення такої інформації в інших соціальних мережах: «ВКонтакте», «Фейсбук», «Однокласники» тощо.

З огляду на це вважаємо, що прозорість виборчих процедур – єдина найбільш важлива характеристика виборчого процесу, яка підтверджує загальну довіру до адміністраторів виборів.

Література.

1. Про Державний реєстр виборців [Електронний ресурс] : закон України від 22.02.2007 р. № 698-V із змінами від 21.09.2010 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України, Стратегія від 06.08.2014 р. № 385. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>. – Назва з екрану.

3. Про Порядок здійснення органами ведення Державного реєстру виборців візуального та автоматизованого контролю повноти і коректності персональних даних Державного реєстру виборців [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 11.03.2009 р. № 14 зі змінами від 15.10.2009 р. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>.

4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України, Концепція від 01.04.2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. – Назва з екрану.

5. Хромова Ю. О. Організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Ю.Хромова ; Одеськ. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Одеса, 2014. – 251 с.

Володимир Слободян

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики

НАДУ при Президентіві України

ІДЕЇ КОНСЕРВАТИЗМУ В АМЕРИКАНСЬКІЙ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджуються політико-ідеологічні засади системи публічного управління США, аналізуються системоутворюючі принципи неоконсерватизму як елементи моделі управління в межах сучасної американської демократії. Розглядаються головні формоутворюючі течії неоконсерватизму, проводиться порівняльний аналіз їхнього ідейного ядра. Досліджується специфіка функціонування вільного ринку та ступінь втручання в нього держави. Розкривається сутність механізму збалансування капіталістичного розвитку суспільства на основі ціннісних орієнтирів християнської культури. Аналізується неоконсервативна стратегія національної безпеки та зовнішньополітичного лідерства США.

Ключові слова: публічне управління, неоконсерватизм, капіталізм, державне втручання, християнська культура, національна безпека.

Volodymyr Slobodyan

IDEAS OF CONSERVATISM IN THE AMERICAN MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Ukrainian state today is in a difficult socio-economic and external political situation. Its territorial integrity and sovereignty have been violated. The process of identifying values has become irreversible and marked by the Revolution of Dignity. Democracy, as a form of individual freedom protection and the way the public administration system and local governance is organized, has been declared as the main goal of socio-political development of Ukraine. Every society that has come to realization of its responsibility and ability to organize their political life undergoes a phase of democratic transformations. However, in order to be effective, this way requires maximum political, economic, and intellectual efforts of the nation. The formation of the US public administration system vividly demonstrates a difficult path to democracy that multicultural American nation took. This system was created as a consequence of trials and errors, internal contradictions and compromises, different approaches and practices, which in the aggregate defined the way it is at present. Conservatism and liberalism play a leading role in the development of this system, being the political process tools that reflect the dynamics of public beliefs and expectations. Conservatism and liberalism are two poles of American politics, which influence the approaches to the system of governance and social progress balance.

The above testifies to the rationale of the research, as it allows tracing the major directions and stages of the political-ideological components of the US system of public administration. However, the research works related to this topic and done by Ukrainian scholars are scarce. Generally, the studies of the US public administration system are descriptive and do not relate to the analysis of the political-ideological principles of its construction.

The aim of the article is to provide a comprehensive analysis of the core principles of American neoconservatism, review its main trends, examine the specifics of the free market functioning and the degree of state interference in it, disclose the mechanisms of balancing the capitalist development of society on the basis of Christian culture values, analyze neoconservative strategy of national security and foreign US leadership policy.

The historical task and political goal of neoconservatism, according to its "godfather" I. Kristol, is to develop a new type of conservative politics, which would be suitable for governing modern American democracy. Neoconservatism as a political-ideological component of building a system of public administration in the US is a multifaceted concept of state formation that dates 70 years back in the scientific and political realm. In research studies, neoconservatives mostly devote their attention to the issues of politics, security and ideology, and rarely to the issues of globalization, economy and competition, local governance etc.

In politics, usually, the characteristics of the Republican Party rhetoric include reducing the tax burden, encouraging social sector through market mechanisms, decreasing the number of government institutions and their funding, the cultivation of traditional Christian values, foreign policy leadership and establishment of American democracy values in the world. Thus, neoconservatism is an integral, authentic part of the American political outlook of the nation that provides it with the conditions and living standards corresponding to the level of its political culture and consciousness.

Keywords: public administration, neoconservatism, capitalism, government interference, christian culture, national security.

Владимир Слободян

ИДЕИ КОНСЕРВАТИЗМА В АМЕРИКАНСКОЙ МОДЕЛИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье исследуются политико-идеологические основы системы публичного управления США, анализируются системообразующие принципы неоконсерватизма как элементы модели управления в пределах современной американской демократии. Рассматриваются главные формообразующие течения неоконсерватизма, проводится сравнительный анализ их идейного ядра. Исследуется специфика функционирования свободного рынка и степень вмешательства государства. Раскрывается сущность механизма сбалансирования капиталистического развития общества за счет ценностных ориентиров християнской культуры. Анализируется неоконсервативная стратегия национальной безопасности и внешнеполитического лидерства США.

Ключевые слова: публичное управление, неоконсерватизм, капитализм, государственное вмешательство, христианская культура, национальная безопасность.

Українська держава сьогодні знаходиться в складному соціально-економічному та зовнішньополітичному становищі, порушено територіальну цілісність та суверенітет. Процес ціннісного самовизначення в один момент став незворотнім і був засвідчений Революцією Гідності. Демократія як форма захисту індивідуальної свободи та спосіб організації системи державного управління та місцевого самоврядування проголошена основною метою суспільно-політичного розвитку України. Через фазу демократичних перетворень проходить кожне суспільство, що усвідомило повноту своєї відповідальності та спроможність організації свого політичного життя. Але цей шлях, щоб бути ефективним, вимагає максимального напруження політичних, економічних, інтелектуальних сил нації. Становлення системи публічного управління США яскраво демонструє нам складний шлях демократичного розвитку, яким пройшла багатокультурна американська нація. Ця система стала можливою лише як результат спроб та помилок, внутрішніх протиріч і компромісів, різних підходів і практик, але тільки це забезпечило їй такий вигляд, який вона має сьогодні [1]. Консерватизм поруч із лібералізмом відіграють провідну роль в процесі розвитку цієї системи, виступаючи інструментами політичного процесу, що відображають динаміку громадянських вірувань і сподівань. Консерватизм і лібералізм є двома полюсами американської політики, в межах яких напрацьовуються підходи до системи управління країною та в цілому збалансовується суспільний прогрес.

Зазначене пояснює актуальність дослідження, оскільки дає можливість прослідкувати на прикладі системи публічного управління США основні напрями та етапи розвитку її політико-ідеологічної складової. Однак наукові дослідження українських вчених, які присвячені цій проблематиці, практично відсутні. Як правило, дослідження системи публічного управління США мають загально-описовий характер і не стосуються аналізу політико-ідеологічних засад її побудови.

Серед українських та зарубіжних вчених, які проводили дослідження зазначеної проблематики, є насамперед: Л. Примаченко, Є. Камінський, Г. Кипаренко, Ф. Кирилук, М. Швагуляк, В. Золотих, П. Б'юкенен, І. Крістол, Дж. Неш, У. Рашер, Ф. Фукуяма та ін..

Метою статті є комплексний аналіз системують утворюючих принципів американського неоконсерватизму, розгляд його головних течій, дослідження специфіки функціонування вільного ринку та ступеня втручання в нього держави, розкриття сутності механізмів збалансування капіталістичного розвитку суспільства на основі ціннісних орієнтирів християнської культури, аналіз неоконсервативної стратегії національної безпеки та зовнішньополітичного лідерства США.

Зосереджуючи наше дослідження на окремих аспектах ідеології і практики американської моделі консерватизму, зазначимо, що ця модель залишалась в кінці XX – на початку XXI ст. найважливішим типом соціально-економічної політики і сьогодні значним чином впливає на розвиток США. Становлення консерватизму та відродження його популярності в США припадає на 1950-ті роки.

У відомій роботі «Консервативний інтелектуальний рух в Америці з 1945р.» [2] американський політолог Дж. Неш виділяє три течії, які сприяли відродженню консерватизму, – це: лібертаризм, традиціонізм та антикомунізм. Лібертаристи (економічні консерватори) відстоювали ідею ринкової економіки і критикували зростаючу роль уряду в регулюванні соціально-економічних процесів та інших сфер життєдіяльності суспільства. Інтелектуальними лідерами цього напрямку були: М. Фрідман, Ф. Хаек, Л. Мізес. Традиціоналісти стояли на позиції збереження та утвердження норм моралі, доброчесності та культурної ідентичності в суспільному житті. Саме традиціоналісти перші серед консерваторів звернули увагу на соціально-економічні проблеми, які, на їхню думку, були пов'язані із кризою моралі, традиційних цінностей, виховання та занепадом інституту сім'ї. Для представників цього напрямку було важливо визначитися із роллю і місцем держави, суспільства і сім'ї в розв'язанні соціально-економічних проблем. Найвизначнішими лідерами традиціоналістів були Р. Керк і П. Вірек. Представники третього напрямку – антикомуністи Дж. Бернхем і У. Чалеберс розглядали поразку комунізму як першочергове завдання, що визначало пріоритетність всіх наступних.

Позиції представників цих напрямків різнилися із принципових питань. Так, лібертаристи наголошували на важливості свободи особистості як вищої цілі політики і розглядали уряд як найбільшу загрозу людській свободі. Традиціоналісти робили акцент на утвердженні доброчесності й моралі через такі суспільні інститути, як сім'я, церква, асоціації громадян, становець яких, на їх думку, було порушено зростаючою роллю держави [3]. Антикомуністи сконцентрувалися на питаннях зовнішньої політики і «холодної війни». Однак всі вони були єдині в тому, що виступали проти загрози централізації влади, бюрократизації державного апарату, патерналізму і «утопічної держави». Це стало поштовхом до синтезу ідей та підходів, який був сприйнятий більшістю консерваторів позитивно, а в практичній площині ознаменував процес об'єднання та утворення єдиного консервативного руху. Проголошувалося, що захист свободи – це політична ціль, а утвердження доброчесності й моралі – це завдання, яке стоїть перед людиною як особистістю і відноситься до сфери її приватного життя [4].

Такий підхід дав змогу всім трьом напрямкам, а в першу чергу лібертаристам та традиціоналістам, досягнути згоди із головного питання: як слід оцінювати діяльність уряду і роль держави в політичній сфері й суспільному житті? Головним, на думку одного із ідеологів консервативного руху У. Рашера, стало те, що, з одного боку, «класичні ліберальні економісти усвідомили особливе значення західного християнського культурного надбання, з іншого боку, традиціоналісти доросли до розуміння великих практичних, духовних і політичних переваг економічної свободи» [5, с. 35]. Процес злиття був довгим і непростим, але не можна не погодитися із У. Рашером, що «сьогодні сучасний консервативний рух – це продукт синтезу теоретичних підходів та політичних практик трьох шкіл: лібертаристів, традиціоналістів та антикомуністів» [5, с. 40]. Отже, системують утворюючими елементами консервативної ідеології стали: по-перше, антикомуністична зовнішня політика, що передбачала міцну оборону і

світову присутність; по-друге, ринкова економіка із чіткими пріоритетами приватної власності і конкуренції; по-третє, традиційні цінності, що передбачали відродження християнської моралі та поваги до таких інститутів, як сім'я і церква.

Починаючи з 60 - х р.р. XX ст., серед консерваторів відбуваються активні дискусії з приводу соціально-економічних питань державної політики, чіткіше формулюється позиція по відношенню до «держави загального добробуту». В цілому, цю тенденцію характеризує негативне ставлення до зростаючої ролі держави у розв'язанні соціальних проблем. Так, радикальні лібертаристи доходять до того, що пропонують створення незалежної від уряду поліції і виступають із ініціативою про передання у приватну власність системи національної оборони. Прихильники цього підходу виступали за цілковите обмеження впливу держави та її бюрократичних інституцій на життя суспільства. Поміркованішою була позиція іншого крила цього напрямку – «економічних консерваторів», які хоч і виступали проти більшості урядових програм, але не стали проти урядових програм як таких [6]. Такі тенденції зумовлюють появу в американській політичній площині неоконсерватизму. Неоконсерватори багато в чому поділяли погляди економічних консерваторів на «державу загального добробуту». Ірвінг Крістол, ідеолог неоконсерватизму, в роботі «Дві переваги капіталізму» [7] наголошує на ідеях класичного ліберального капіталізму і приватної власності, вважаючи їх основними передумовами для розвитку вільного суспільства. Однак, неоконсерватори в своїх підходах і баченні ролі держави не були такими радикальними, як лібертаристи економічні консерватори. Виступаючи проти надмірно витратних та всеохоплюючих соціальних програм «Війна з бідністю» та «Велике суспільство» Л. Джонсона, вони вважали за необхідне збереження соціальних гарантій, що були закладені «Новим курсом» Ф. Рузвельта, при умові їх модернізації у відповідності до вимог часу. Критикуючи внутрішню соціально-економічну політику адміністрації Л. Джонсона, неоконсерватори ставили перед собою завдання визначити розумні межі соціального будівництва та втручання держави в економічні процеси. Амбітні спроби досягнути соціальної справедливості, на їхню думку, призвели до того, що американське суспільство опинилося в гіршому становищі, ніж воно було до того, оскільки значно збільшилося втручання держави і, як результат, з'явилися певні викривлення суспільних відносин (напр., примусове працевлаштування) або непередбачувані наслідки (напр., зростання кількості неповних сімей внаслідок поліпшення добробуту). І. Крістол в роботі «Неоконсерватизм: автобіографія ідеї» [8], аналізуючи переваги й недоліки капіталістичного та соціалістичного устрою, доходить висновку, що надзвичайно складно в практичній площині віднайти розумну межу державного втручання в суспільно-економічний розвиток, адже завжди існує загроза, з одного боку, саморуйнівного хаосу вільного суспільства, з іншого боку – втрата індивідуальної свободи в результаті надмірного урядового планування.

Якщо по відношенню до економічної складової політики неоконсерваторів можна охарактеризувати як «розважливих лібертаристів», то по відношенню до культурної складової політики вони виступають як

«традиційні консерватори». Так, однією з основних культурних загроз ліберального суспільства І. Крістол називає секуляризацію, тобто такий стан суспільства, в якому релігія здебільшого стає приватною справою. Таке позбавлення релігії її суспільного становища неодмінно призводить до зменшення ролі релігійної віри та до зростання скептицизму щодо традиційних релігійних вірувань та сподівань. Наслідком цього стає дедалі більше зростання вимог матеріального щастя, з одного боку, і пропорційна втрата духовних та культурних цінностей – з іншого [7]. До тих пір, поки дух капіталізму був тісно пов'язаний із протестантською етикою, така проблема була відсутня, оскільки протестантська етика встановлювала тісний зв'язок між особистою гідністю, репрезентованою такими цінностями, як честь, поміркованість, старанність і ощадливість, та світським успіхом. Релігія облагороджувала людську природу, наміри і вчинки людей, і утверджувала в свідомості людей християнський вимір справедливості і свободи вільного суспільства. З відходом від релігії змінюється етика капіталістичного суспільства, яка вже характеризується руйнівною свободою самовираження й переслідуванням в суспільному житті виключно власних корисливих цілей. Ця тенденція на поч. XX ст. призвела до розповсюдження егалітаристських теорій та відверто колективістських настроїв серед широких верств населення. Егалітаризм серйозно почали розглядати як спосіб захисту від руйнівного впливу «дикого капіталізму». Таким чином, вичерпання нагромадженого морального капіталу традиційної релігії та традиційної моральної філософії призвело до того, що було порушено стан законності буржуазно-ліберального суспільства. Відновлювати баланс соціальної справедливості взявся егалітаризм із концепціями сильної держави та централізованим плануванням всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Але, як вважає І. Крістол, більш виправданою загрозою вільного секуляризованого суспільства сьогодні є вже не соціалізм, а породжений масовою культурною нігілізмом, що санкціонується, як «модерна» культура, властива «модерному» капіталістичному суспільству. Вчений зауважує, що багато хто передбачав потенційні проблеми, з якими може зіштовхнутися ліберальне суспільство, але «ні один не зміг передбачити життєрадісної і безглуздої саморуйнації ліберального суспільства, свідками якої ми є сьогодні. Ліберальний капіталізм не бачає в нігілізмі ворога, а дивиться на нього просто як на ще одну нагоду для бізнесу» [8, с. 496].

Занедбання моралі, духовних надбань та цінностей національної та світової культури, втрата ними авторитету в очах більшості суспільства призводить до того, що багато сфер життєдіяльності людей комерціалізується і в основу покладається принцип отримання максимально вигідних прибутків із нівеляцією моральних та культурних, а подекуди законних обмежень. Невизнання обмежень особистої свободи у сфері бізнесу є наслідком того, що заради прибутків бізнес вдається до таких сфер діяльності, результатом яких є пропагування і утвердження «нових» суспільних ідеалів, «нової» культури та моралі, ознаками яких є статевая вседозволеність, розхитування сімейних цінностей та етики дбайливості, нівелювання історичної пам'яті, національних традицій і релігії.

Про усвідомлення американським суспільством глибокої етики особистої вигоди говорять останні соціологічні дослідження, де серед трьох найсерйозніших проблем сьогодення американці назвали: проблеми виховання дітей в правильній системі цінностей; корупцію в державних органах і бізнесі; пожадливість та прагнення матеріального збагачення [9].

Культурна трансформація, яка є результатом розвитку американського капіталізму та ефекту глобалізації, ставить сьогодні перед Америкою по-новому питання про роль держави в «культурній революції». Декларація Незалежності та Білль про права визначають цінність особистої свободи фундаментальним принципом побудови всієї системи влади та сутність американського світогляду. Але свобода, ця необхідна духовна складова ефективного розвитку будь-якого суспільства, може реалізовуватися індивідами як в конструктивному (позитивному), так і в деструктивному (негативному) руслі. Так, в позитивному значенні свободи закладене розуміння цінностей, визначених ще Б. Франкліном в «Альманасі бідного Річарда» [9]. Серед них: впевненість у своїх силах, самовдосконалення, готовність до ризику, енергійність, дисципліна, почуття міри і працелюбність, особиста відповідальність. З одного боку, зазначені цінності висловлюють головну ідею американської демократії: доки кожна людина має свободу переслідувати свої власні інтереси, суспільство, як ціле, буде процвітати. З іншого боку, хоч американці в душі індивідуалісти й інстинктивно, особливо молоде покоління, бунтують проти такої спадщини минулого, як «вірність законам свого племені», традиціям та звичаям, але, на думку неоконсерваторів, було б помилкою вважати, що самим індивідуалізмом і обмежується вся сутність американського етосу. Оскільки індивідуалізм завжди обмежувався суспільними цінностями, «тим клеєм, який скріплює будь-яке здорове суспільство», серед яких: повага до сімейного життя та відчуття обов'язку по відношенню до попередніх та прийдешніх поколінь, патріотизм і виконання обов'язків громадянина, відчуття обов'язку із захисту вітчизни, віра в Бога та визнання етичних принципів. Вочевидь, в будь-якому демократичному суспільстві завжди існує боротьба двох протилежностей – особистого (приватного) і суспільного (колективного), автономного і солідарного. Але коли індивідуальні цінності входять в прямий конфлікт із суспільними, коли індивідуальна свобода починає загрожувати суспільній, тоді суспільство має право її обмежити. Це передбачено Конституцією США та поправками до неї [10].

Характеризуючи американський неоконсерватизм, не можна не розглянути питання національної безпеки та зовнішньої політики, яке займає чи не центральне місце в концепції неоконсерватизму. Крах комунізму в 1989–1991 рр. призвів до того, що Америка втратила головний вектор в зовнішній політиці. Це стало поштовхом до активної дискусії в середовищі неоконсерваторів стосовно національних інтересів США в постбіполярний період. Результат дискусії – розроблена неоконсервативними аналітиками У. Крістолом та Р. Каганом неорейганівська програма Республіканської партії, яка визначила пріоритети зовнішньої політики США. У. Крістол і Р. Каган запропонували три головних інструменти збільшення впливу США: абсолютна вій-

ськова перевага; відновлення відносин із союзниками США; створення системи протиракетної оборони як способу захисту американської території від контрударів [11]. Обґрунтовувалась ідея, що зміна недемократичних політичних режимів має стати центральним елементом неорейганівської зовнішньої політики. Спроби переконати диктаторські режими поводити себе цивілізовано, дотримуючись норм міжнародного права, розглядалися неоконсерваторами як неефективні. Вважалося, що тільки широка демократизація всіх сфер життєдіяльності може гарантувати державам тривалий правопорядок та економічне зростання. Аналізуючи зазначений підхід, можна дійти висновку, що скоріше всього він став результатом отриманого досвіду зовнішньополітичної діяльності адміністрації Р. Рейгана. Адже Дж. Буш в період першого терміну свого президентства дотримувався в зовнішній політиці іншої позиції, виступаючи за те, щоб військова сила США не використовувалася в цілях «національного будівництва» за кордоном. Однак риторика Дж. Буша в період другого президентського терміну суттєво змістилася в бік неоконсерватизму. Пріоритетом зовнішньої політики проголошувалася ідея універсальності демократичних цінностей: «Наша мета полягає в тому, щоб допомогти іншим народам знайти власний голос, досягти власної свободи і піти власним шляхом» [12, с. 325]. Стимулювання демократії за кордоном почало розглядатися адміністрацією Буша як одна з необхідних умов забезпечення національної безпеки США. На думку Ф. Фукуяма, неоконсерватизм як політична практика та ідеологія був легітимізований в зовнішній політиці США саме адміністрацією Р. Рейгана та адміністрацією Дж. Буша періоду 2004 – 2008 рр.

Загалом, серед чотирьох фундаментальних принципів, які характеризують неоконсерватизм в питаннях національної безпеки і зовнішньої політики, Ф. Фукуяма виділяє наступні: переконання, що внутрішній характер політичного режиму впливає на зовнішню політику, яка має відобразити глибинні цінності ліберально-демократичних суспільств; переконання, що американська міць була задіяна в минулому і може бути задіяна в майбутньому з метою попередження порушення та нівеляції демократичних цінностей; негативне ставлення до проектів масштабного соціального будівництва з боку держави у зв'язку з можливістю виникнення непередбачуваних та неконтрольованих наслідків реалізації програм соціального планування; скептицизм по відношенню до легітимності та ефективності механізмів забезпечення міжнародної безпеки і справедливості на підставі дії норм міжнародного права і функціонування міжнародних інституцій. В цьому аспекті неоконсерватори є прихильниками тієї точки зору, що міжнародне право поруч із такими міжнародними організаціями, як ООН, є занадто слабким інструментом, щоб запобігти агресії та правопорушенням з боку держав [11].

Зазначені принципи складають основу неоконсервативної стратегії національної безпеки та зовнішньополітичного лідерства США. Виходячи із цих принципів, адміністрації американських президентів – консерваторів останніх десятиліть формували своє ставлення до політичних процесів і перетворень у Світі [13].

✎ Підсумовуючи, слід зауважити, що історичне завдання і політична ціль неоконсерватизму, за сло-

вами його «хрещеного батька» І. Крістола, полягає у виробленні консервативної політики нового типу, яка б підходила для управління сучасною американською демократією [14]. Неоконсерватизм, як політико-ідеологічна складова побудови системи публічного управління США, є багатогранною концепцією державотворення, процес неперервного розвитку якої в науковій і політичній площині сягає понад 70 років. В наукових дослідженнях неоконсерватори здебільшого присвячують свою увагу питанням політики, безпеки та ідеології, рідше питанням глобалізації, економіки та конкуренції, місцевому самоврядуванню та ін. В політиці зазвичай характерними ознаками риторики Республіканської партії є зниження податкового тиску, стимулювання соціальної сфери за допомогою ринкових механізмів, скорочення системи урядових інституцій та їх фінансування, культивування традиційних християнських цінностей, зовнішньополітичне лідерство та утвердження цінностей американської демократії в Світі. Таким чином, неоконсерватизм є невідомою, автентичною складовою світогляду американської політичної нації, що забезпечує їй відтворення тих умов і стандартів життя, що відповідають рівню її політичної культури і свідомості.

Література.

1. Примаченко Л.В. Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України / Примаченко Л.В.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. – К.: НАДУ, 2011. – 52 с. – (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).
2. Nash G. The conservative Intellectual Movement in America / Nash G. – New York., 1976.
3. Бьюкенен П.Дж. Правые и не-правые: Как неоконсерваторы заставили нас забыть о рейгановской революции и повлияли на Буша / Патрик Дж.Бьюкенен; пер. с. Англ. К.Ковешникова. – М.: АСТ: АСТ Москва: Транзиткнига, 2006. – 348 с.
4. Кирилюк Ф.М. Філософія політичної ідеології: Навчальний посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 520 с.
5. Risher W. Reflections on the rise of the Right / Risher W. – Wash., D.C., 1984.
6. Золотых В.Р. «Консервативная волна» и социальная политика Р.Рейгана.(США в 1970-80-е гг.): учебное пособие. – Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», 2013. – 95 с.
7. Kristol I. Two Cheers for Capitalism / Kristol I. – New York., 1978.
8. Kristol I. Neoconservatism: The Autobiography of an Idea / Kristol I. – New York: Free Press, 1995.
9. Обама Б. Дерзость надежды: Мысли о возрождении американской мечты / Пер. с англ. Т.Камышиковой, А.Митрофанова. – СПб.: Издательский Дом «Азбука-классика», 2008. – 416 с.
10. Новітня історія країн Західної Європи та Північної Америки (1945 р. – початок XXI ст.) : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / Баран З.А., Кипаренко Г.М., Козицький А.М., Мовчан С.П., Сіромський Р.Б., Швагуляк М.М.; за ред. М.М. Швагуляка. – Львів, Київ: Тріада плюс, Алерта, 2011. – 2011. – 700 с.
11. Фукуяма Ф. Америка на распутье: Демократия, власть и неоконсервативное наследие / Фрэнсис Фукуяма; пер. с англ. А.Георгиева. – М.: АСТ: АСТ Москва, 2008. – 282 с.
12. Інавгураційні промови Президентів США / Пер. з англ. В.К. Горбатька. – Харків: Фоліо, 2009. – 335с.
13. Камінський Є. Україна. США. Світ / Євген Камінський. – Київ: Центр вільної преси, 2012. – 492 с.
14. Irving Kristol, The Neoconservative Persuasion, Weekly Standard, 2003 (August 25), Vol.8, Issue 47.

Олена Шепеленко

здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України

ІННОВАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ РЕГІОНІВ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДОСЛІДЖЕННЯ

Інноваційний потенціал – основне джерело економічного зростання і найважливіший фактор конкурентоспроможності підприємств, регіонів і національних економік. Залишається недослідженим аспект державного регулювання формуванням та використанням інноваційного потенціалу регіону. Автор зазначає, що визначальним підходом у формуванні інноваційної системи регіону та його інноваційного потенціалу повинен стати комплексний підхід, який поєднує ієрархічний та гетерархічний підходи, що забезпечує гнучкість та спадкоємність системи державного управління.

Ключові слова: інноваційний потенціал регіону, державне управління, оцінка інноваційного потенціалу

Elena Shepelenko

INNOVATIVE POTENTIAL OF REGIONS: THEORY AND PRACTICE OF RESEARCH

Problem setting. Innovative potential is the main source of economic growth and a key factor in the competitiveness of enterprises, regions and national economies. Innovating in the same industry let other industries grow as well. It remains unexplored the aspect of state regulation of the formation and use of innovative potential of the region. The article is to determine the innovation potential of the regions, methods for assessing the innovation potential at regional level and analysis of areas and conditions of its formation and development.

Recent research and publications analysis. Studies of effective development and use of innovative potential of regions are conducted both domestic and foreign scientists such as M. Bendikov, O. Moskvina, O. Alimov, V. Bakumenko, B. Danylyshyn and others.

Paper main body. In scientific literature there are many approaches to defining innovative capacity as an independent economic category, while there is a fairly significant difference in approaches to determine the innovation potential of different research objects. Most have worked out the concept of "innovation potential of the company". In practice it is generally accepted definition of innovation potential as the willingness and ability of an enterprise and other businesses to exercise or play (take) innovation.

There are several approaches to determine the innovative potential of the region. Based on these approaches it turned out that the most effective way is to examine the innovative potential of the region as a measure of the ability and willingness of regional authorities and all economic actors to innovate.

Estimation of innovative potential of the region can be carried out the following scenario. At the first stage the description of the regulatory model of innovation potential through quantitative and qualitative requirements for performance and effective resource potential, a system of indicators for evaluation. This set of indicators should be a two-level - consist of generalizing and individual performance.

In modern conditions the territorial expansion of the sphere of scientific and innovation is an objective trend, inspired by the modern scientific and technological progress. The centers of science and education to become a leading factor regionalization scope of research and innovation. Due to the fact that the territorial and economic actors differ in their economic, natural resource and scientific-technological potential, in terms of socio-economic development, most regions of Ukraine in the development of innovations rely on subsidies from the national budget.

Regional authorities define the innovation strategy of the region, dealing with coordination and promotion of innovation. Public authorities generate power structures that shape innovation strategy and create appropriate mechanisms in innovation sphere. The state alone creates a market order formal institutions, generates and distributes funds for their implementation from the state budget, evaluates existing innovative potential. As the subject of innovative development can distinguish regional state authorities of cities and regions that have a system of scientific and educational institutions.

Conclusions of the research. Determining approach in shaping the innovation system of the region and its innovative potential must be a comprehensive approach that combines hierarchical and heterarchical approach that provides flexibility and continuity of public administration.

Keywords: innovative potential of the region, governance, assessment of the innovative capacity

Елена Шепеленко

ИННОВАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНОВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Инновационный потенциал – основной источник экономического роста и важнейший фактор конкурентоспособности предприятий, регионов и национальных экономик. Остается неисследованным аспект государственного регулирования формирования и использования инновационного потенциала региона. Автор отмечает, что определяющим подходом в формировании инновационной системы региона и его инновационного потенциала должен стать комплексный подход, сочетающий иерархический и гетерархический подходы, обеспечивающий гибкость и преемственность системы государственного управления.

Ключевые слова: инновационный потенциал региона, государственное управление, оценка инновационного потенциала

© Шепеленко О. Г., 2015.

Підрахунки експертів Організації економічного співробітництва та розвитку свідчать, що економічне зростання розвинених країн в останні два десятиліття більш ніж наполовину обумовлене інноваціями [3]. Інноваційний потенціал – основне джерело економічного зростання і найважливіший фактор конкурентоспроможності підприємств, регіонів і національних економік. Причому інноваційний розвиток регіону відрізняється синергетичним ефектом, який обумовлений особливостями формування та використання інноваційного потенціалу регіону. Впровадження інновацій в одній галузі викликає впровадження нововведень і в ряді інших галузей, що в результаті породжує фазу підйому економічного циклу у всій економічній системі на регіональному рівні. Але залишається недослідженим аспект державного регулювання формування та використання інноваційного потенціалу регіону.

Метою статті є визначення інноваційного потенціалу регіонів, методів оцінки інноваційного потенціалу на регіональному рівні та аналіз сфер та умов його формування та розвитку.

Дослідження проблем ефективного формування та використання інноваційного потенціалу регіонів ведуться як вітчизняними, так і зарубіжними вченими: М. Бендіковим, О.Москвіною, О.Алімовим, В.Бакуменком, Л.Безчасним, М.Гаманом, Б.Данилишиним та іншими.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі існує досить багато підходів до визначення інноваційного потенціалу як самостійної економічної категорії, при цьому існує досить істотна різниця у підходах для визначення інноваційного потенціалу різних об'єктів дослідження. Найбільш опрацьованим є поняття «інноваційний потенціал фірми (організації)». Практично загально визнаним є визначення інноваційного потенціалу як готовності та здатності того чи іншого підприємства та інших господарюючих суб'єктів здійснювати або відтворювати (сприймати) нововведення [1]. Однак коли мова заходить про конкретизацію характеристик, що визначають здатність створення та практичного використання нововведень, думка вчених розходиться. Наприклад, розбіжності виникають при обговоренні такої категорії, як інноваційний потенціал регіону та країни. Так, спираючись на думки відомих зарубіжних дослідників, можна визначити інноваційний потенціал регіону як сукупність можливостей для створення, розробки, впровадження та поширення корисних нововведень, до яких, в свою чергу, можна віднести нові знання, ідеї, технології, товари, послуги, методи управління, процеси, соціокультурні зразки та таке інше [2; 4; 5; 6]. Інноваційний потенціал зумовлює можливість подальшого розвитку інноваційних процесів, створення нових продуктів, а також дифузії інновацій в інші сфери практичної діяльності.

Виокремлюється декілька підходів до визначення інноваційного потенціалу регіону. Наприклад, інноваційний потенціал ототожнюється з поняттями наукового, інтелектуального, творчого та науково-технічного потенціалів.

Наступний підхід, що є найбільш поширеним, може бути умовно позначений як ресурсний, він розглядає інноваційний потенціал як упорядковану су-

купність ресурсів, що забезпечують здійснення інноваційної діяльності суб'єктом ринку. На наш погляд, використання такого підходу при дослідженні потенціалу не є повним, оскільки в різних умовах господарські ресурси можуть бути використані по-різному. Але вони не виступають гарантією однакових економічних результатів регіонального розвитку і не можуть служити основою для порівняння характеристик розвитку регіонів. Однак використання ресурсного підходу має свої позитивні сторони, оскільки, з одного боку, він дозволяє дати оцінку поточної ситуації розвитку інноваційних процесів (виділити сильні й слабкі сторони). З іншого боку, при системному аналізі основних ресурсних складових інноваційного потенціалу (інвестиційних, кадрових, матеріально-технічних та інших) та загальнодержавних характеристик та цільових орієнтирів можливо виявити варіанти реалізації інноваційних процесів у перспективі.

Наступний підхід до визначення інноваційного потенціалу регіону тісно пов'язаний з ресурсними характеристиками потенціалу і являє собою сукупність можливостей використання продуктивної сили ресурсу. Тобто з точки зору змістовної функції інноваційного потенціалу мова йде про використані та невикористані (патентні) ресурсні можливості, які можуть бути приведені в дію для досягнення кінцевих цілей регіонального розвитку. Таким чином, з точки зору структурної характеристики, інноваційний потенціал – це сукупність науково-технічних, технологічних, інфраструктурних, фінансових, правових, соціокультурних та інших можливостей, що забезпечують сприйняття і реалізацію нововведень.

Таким чином, найбільш ефективним є розгляд інноваційного потенціалу регіону як міра здатності і готовності регіональної влади та всіх економічних суб'єктів здійснювати інноваційну діяльність. При цьому під здатністю розуміється наявність і збалансованість структури компонентів потенціалу, а під готовністю – достатність рівня розвитку потенціалу для формування інноваційно активної економіки. Саме даний підхід уявляється нам найбільш обґрунтованим і дозволяє сформулювати методологічні положення до оцінки інноваційного потенціалу на регіональному рівні.

Оцінка інноваційного потенціалу регіону може здійснюватися за наступним сценарієм. На першому етапі здійснюється опис нормативної моделі стану інноваційного потенціалу через систему кількісних та якісних вимог до ресурсних і результативних характеристик потенціалу, формується система показників для їх оцінки. При цьому набір показників повинен бути дворівневим – складатися з узагальнюючих і окремих показників. Перші виступають базовими характеристиками і вимагають визначення пограничних станів, другі – відіграють допоміжну роль і служать переважно для пояснень виявлених тенденцій інноваційного розвитку регіону. Система показників повинна забезпечувати комплексну характеристику інноваційних процесів, включаючи всі його основні стадії: наука – інновації – виробництво і розповсюдження. Сукупність індикаторів повинна бути гнучкою, тобто відображати всі зміни, що відбуваються в інноваційній сфері регіону (включаючи ресурсні та результативні характеристики). Число показників має бути обмеженим і пов'язаним з особливостями регіональної статистики

та її можливостями для проведення порівняльної оцінки інноваційного потенціалу в територіальному розрізі.

Сьогодні зазвичай застосовують наступні узагальнюючі показники, що характеризують інноваційний потенціал регіону: кадрова складова (частка працівників з вищою освітою у загальній чисельності промислово-виробничого персоналу, частка витрат на професійне навчання в загальному обсязі витрат на робочу силу, чисельність студентів вузів на 10 тис. осіб населення території); техніко-технологічна складова (рівень зносу основних виробничих фондів, коефіцієнт оновлення основних виробничих фондів, питома вага обладнання з терміном експлуатації до 10 років); фінансова складова (частка витрат на науку та наукові дослідження і розробки у ВВП, питома вага витрат на інновації в загальному обсязі продукції, що випускається, відношення обсягів інвестицій у промисловість до ВВП); наукова складова (питома чисельність працівників, які виконують наукові дослідження, на 10 тис. осіб населення, чисельність кандидатів і докторів наук на 10 тис. осіб населення території, число патентних заявок на винаходи в розрахунку на 10 тис. осіб населення, рівень інноваційної активності промислових підприємств, частка інноваційної продукції в загальному обсязі промислової продукції).

На другому етапі здійснюється оцінка фактичного (поточного) стану інноваційного потенціалу (з урахуванням розробленої нормативної моделі), визначаються основні неузгодженості нормативних і фактичних параметрів потенціалу – виділення його сильних і слабких сторін. Поточний інноваційного розвитку регіону може бути оцінений як незадовільний стан, кризовий стан або задовільний.

На третьому етапі з урахуванням результатів проведеного аналізу визначаються можливі напрямки посилення інноваційного потенціалу регіону та реалізації інноваційних перетворень, формування інноваційного профілю регіону, його зонування. В зв'язку з визначенням рівнем інноваційного потенціалу регіональною владою відповідно приймаються рішення щодо радикальних, обмежених або стимулюючих механізмів впливу.

Визначається, що формування інноваційного потенціалу відбувається в наступних сферах: основне виробництво, наукова діяльність, інноваційна інфраструктура, фінансова підтримка. У сферу основного виробництва входять підприємства і організації, що займаються виробництвом інноваційних товарів, робіт і послуг, фінансово-промислові групи, особливі економічні зони (ОЕЗ).

Провідною частиною інноваційного потенціалу регіону є сфера наукової діяльності, до якої відносяться наукові установи, що включають академічні та галузеві організації, вищі навчальні заклади, а також підрозділи НДДКР на підприємствах. Традиційно одним з найважливіших системоутворюючих елементів інноваційного потенціалу економічної системи будь-якого господарського рівня є її інтелектуально-кадровий потенціал. Від стану інтелектуально-кадрового потенціалу, насамперед, залежать масштаби і якість результатів наукових досліджень і науково-технічних розробок, а, отже, і сама потенційна можливість появи інновацій. Проте, як зазначалося, досі відсутній єдиний підхід до класифікації та способів оцінки як інно-

ваційного потенціалу в цілому, так і найважливішого його елемента – інтелектуально-кадрового потенціалу. У структурі інноваційного потенціалу недостатньо досліджені та враховані такі важливі елементи: наукові школи, традиції, накопичені наукові знання як теоретична база для створення нововведень; характеристики інтелектуальної власності як сукупності юридично захищених результатів інтелектуальної праці; кадрові ресурси (наявні та латентні), інтелектуальний потенціал, який розуміється як сукупність здібностей та набутих знань фахівців, їх умінь і навичок і можуть бути приведені в дію і використані для вирішення певного завдання; матеріально-технічні, технологічні та фінансові ресурси. Безперечно, наукова результативність розробників великою мірою пов'язана зі станом матеріально-технічної бази і розмірами фінансування наукових досліджень. Особливу роль в оцінці інноваційного потенціалу відіграє інтелектуальна власність, що належить фізичним та юридичним особам регіону. Відзначається важливість, реальна значимість і стан наукових шкіл у регіоні, для яких основними ідентифікаційними ознаками виступають: наявність механізму передання знань про методи досліджень; загальний методологічний підхід у дослідженні певної наукової проблематики; внесок і значний вплив на розвиток науки; забезпечення наступності в дослідженнях.

В сучасних умовах територіальне розширення сфери наукової та інноваційної діяльності – об'єктивна тенденція, викликана до життя сучасним науково-технологічним прогресом. Центри науки і освіти перетворюються на провідний фактор регіоналізації сфери наукової та інноваційної діяльності. Вони стають специфічними «полюсами» тяжіння інвестицій, кваліфікованих трудових ресурсів, «точками зростання» і певної спрямованості містоутворюючих процесів. Але регіональними органами влади це поки що не враховується як можливий потенціал регіонального зростання. У зв'язку з тим, що територіальні та економічні суб'єкти істотно розрізняються за своїм економічним, природно-ресурсним та науково-технологічним потенціалом, за рівнем соціально-економічного розвитку, більшість регіонів України у розвитку інновацій розраховують на дотації з національного бюджету.

Необхідною умовою інноваційного розвитку регіону є розвинена інфраструктура, яка представляється цілим рядом організацій. Як показує світовий досвід, частка високотехнологічної продукції, що поставляється на світові ринки, безпосередньо залежить від розвиненості інфраструктури. Регіональна інноваційна інфраструктура передбачає наявність в ній технопарків, бізнес-інкубаторів, інжинірингових фірм, консалтингових, страхових та лізингових компаній, центрів науково-технічної інформації, центрів трансферу технологій, патентних служб. Невід'ємною частиною успішної інноваційної діяльності є регіональні інноваційні, інвестиційні та венчурні фонди, що забезпечують інноваційно-активні підприємства фінансовими ресурсами, необхідними на різних стадіях інноваційного процесу – від створення наукового продукту до комерціалізації готової продукції. Сферою, де відбувається остаточна оцінка ефективності використання інноваційного потенціалу регіону, є ринок, який може бути як внутрішнім, так і зовнішнім по відношенню до регіону. На ринку відбувається реалізація інноваційних

товарів, робіт, послуг, а також формування попиту на них. У зв'язку з цим одним з напрямків внутрішньої державної політики є зменшення диференціації в соціально-економічному розвитку регіонів. З урахуванням національних умов для кожного регіону потрібна розробка індивідуальних підходів до вирішення проблем інноваційного розвитку.

Регіональні органи влади визначають інноваційну стратегію регіону, займаються координацією і стимулюванням інноваційної діяльності, здійснюють підтримку і взаємодію між різними учасниками інноваційної діяльності, сприяють підвищенню інноваційної активності регіонів. Державні органи влади генерують владні структури, які формують інноваційну стратегію та створюють відповідні механізми в інноваційній сфері. Держава одноосібно формує формальні інститути ринкового порядку (закони, контрольні-наглядові й регулюючі органи), генерує та розподіляє кошти для їх здійснення з державного бюджету, проводить оцінку наявного інноваційного потенціалу. В якості суб'єкта інноваційного розвитку можна виокремити регіональні органи державного управління міст та регіонів, що мають систему наукових та освітніх установ. В умовах державної монополії на здійснення загальнонаціонального керівництва інноваційною діяльністю, формування та використання інноваційного потенціалу регіону функції головного суб'єкта можуть брати на себе групи з особливими (політичними, фінансово-економічними, соціальними) інтересами при наявності у них виборчих компетенцій (національні еліти, партії), які виступають як самостійні агенти. Оскільки певна група з особливими інтересами має владу (політичну, економічну та ін.), то вона, як правило, має й тенденцію до розростання як в напрямку розширення сфери своїх інтересів, так і до зростання кількості нових учасників, розвитку нових ринкових сегментів в рамках колишніх формальних і неформальних інститутів.

Висновки: визначальним підходом у формуванні інноваційної системи регіону та його інноваційного потенціалу повинен стати комплексний підхід, який поєднує ієрархічний та гетерархічний підходи, що забезпечує гнучкість та спадкоємність системи державного управління. Системні взаємозв'язки державної інноваційної політики з економічною, інвестиційною, інституціональною, науково-технічною, освітньою, промисловою, структурною політикою держави складають основу для розвитку інноваційного потенціалу регіону.

Література.

1. Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т.1 / Редкол.: С. В. Мочерний (відп.ред.) та ін. – К.: ВЦ Академія, 2000. – 864 с.
2. Котлер Ф. Основы маркетинга: Пер. с англ. В. Б. Боброва. – М.: Прогресс, 1991. – 736 с.
3. Хохлов Ю. Е. Экономика, основанная на знаниях: социально-экономические тенденции и политические цели / Ю. Е. Хохлов, С. Б. Шапошник [электронный ресурс]. – URL: <http://emag.iis.ru/arc>
4. Bruijn H., Voort H., Dicke W., Jong M., Veeneman W. Creating System Innovation: How Large Scale Transitions Emerge. N.Y.: Taylor & Francis, 2004.
5. Geels F. Technological Transitions and System Innovations: A Co-evolutionary and Socio-technical Analysis. N.Y.: Edward Elgar Publishing, 2005.

6. Lundvall B. National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning. N.Y.: Anthem Press, 2010.

Дмитро Яшин

аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

РЕЛІГІЙНА СФЕРА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Описуються складові елементи релігійної сфери як об'єкту державно-управлінської діяльності. Надається характеристика релігійної сфери України з урахуванням культурних традицій та стратегічних перспектив. Розкривається державно-управлінська сутність принципу відокремлення церкви від держави на основі аналізу нормативно-правових актів України. Аналізуються шляхи налагодження співпраці між суб'єктами релігійного середовища та державою у вирішенні актуальних суспільних питань.

Ключові слова: релігія, державно-управлінська діяльність, релігійна сфера, державно-церковні відносини.

Dmytro Yashin

THE RELIGIOUS SPHERE AS AN OBJECT OF STATE MANAGEMENT ACTIVITIES

There are a large number of religious associations is an element of public life in Ukraine. Our country is polyconfessionals, there is a need for detailed study of processes in the religious sphere. It is a condition for meaningful policy cooperation between the state and the Church. Modern scientific basis for making state-management decisions in this area is necessary for early warning of problems that may arise. It is obvious that without a clear definition of concepts, which are used in the system of Church-state relations, it is impossible to create a stable basis for understanding the place and role of religion in the functioning of a modern state.

Current changes occurring in the country relate to almost all spheres of Ukrainian society, including the strategic influence of the state on religious processes as one of the areas of socio-humanitarian development of the state. In the "Strategy of sustainable development of Ukraine - 2020" emphasizes the need for the reforms and developed a number of specific programs which will allow Ukraine to achieve European standards of life.

Humanitarian aspects of human life in the state, as components of social sphere, recorded a number of international obligations and the Constitution of Ukraine. Since the main strategic objectives of the development social sphere in Ukraine should be considered as a consolidation of society such consolidation also applies to the religious sphere of the state.

The state policy of Ukraine regarding religious organizations were considered by V. Bondarenko, V. Yelensky, Y.Kalmis, M. Nachinka, A. Razumkov, S. Semin, A.Shuba, etc. They analyzed a wide range of problems, such as moral and value aspects of social and religious self-identity, sociological and political essence of religion in society, religious and spiritual-cultural processes in modern Ukraine, in their national and regional scales. But the question of the management of the relations of the state with the various elements and components of the religious sphere as a whole system and still remains under-researched. The article aims to identify the main characteristics of the religious sphere as an object of public-management activities.

The specificity of the concept of the religious sphere, which includes various religious currents, the relationships of believers among themselves and their relationship to state institutions needs further clarification. Since religion has a large number of definitions, which formed not only religious beliefs, but philosophical and secular. It should be noted that the search for a definition of the term "religion" began with the Roman Empire.

Ukraine is a secular country whose Constitution guarantees citizens equality in rights of conscience and religious self-determination. However, it must be admitted that the common cultural heritage of the Ukrainian people was formed under the influence of millennial Christianity.

The national interests of Ukraine in the spiritual and religious sphere represent the state of relations between the state and religious organizations, which would guarantee their safe functioning and harmonious development. State-Church relations are in the political system and are manifested in the internal and external state policy. The content of these relations is assign in the relevant normative-legal acts such as the Constitution of Ukraine and Law of Ukraine "On freedom of conscience and religious organizations".

The inner essence of modern mutual relations of the Ukrainian state and religious organizations is reflected in the principle of mutual loyalty, which is evident in non-formalized a voluntary agreement between public authorities and religious organizations.

So, the religious sphere of the state is a system of the relationships in the society, which brings together religious tradition and religious experience develops under the influence of socio-economic, political, cultural processes and enshrined in the management model of state-Church relations. The basic components of the religious sphere can be regulated by the state-administrative activity, which is recorded in the system of legal acts.

Certain aspects of building relations between the state and religious organizations can borrow that the least studying experience from international practice, such as the financing of social and humanitarian assistance with the participation of religious associations.

Keywords: religion, public management, religious sphere, Church-state relations.

Дмитрий Яшин

РЕЛИГИОЗНАЯ СФЕРА КАК ОБЪЕКТ
ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Описываются составляющие элементы религиозной сферы как объекта государственно-управленческой деятельности. Дается характеристика религиозной сферы Украины с учетом культурных традиций и стратегических перспектив. Раскрывается государственно-управленческая сущность принципа отделения церкви от государства на основе анализа нормативно-правовых актов Украины. Анализируются пути налаживания сотрудничества между субъектами религиозной среды и государством в решении актуальных общественных вопросов.

Ключевые слова: религия, государственно-управленческая деятельность, религиозная сфера, государственно-церковные отношения.

Постановка проблеми

✦ В Україні існує велика кількість релігійних утворень, що визначає необхідність значної уваги з боку держави до релігійної сфери як важливого елементу суспільного життя. Виходячи з розуміння поліконфесійності нашої країни, виникає потреба у детальному вивченні процесів в релігійній сфері та осмисленні структури релігійного простору держави. Це є необхідною умовою для формування змістовної політики щодо взаємодії держави і церкви, яка має запобігти порушенню прав людини на свободу совісті. Сучасна наукова база для прийняття державно-управлінських рішень в цій сфері необхідна також для завчасного попередження проблем, що виникають чи можуть виникнути у зв'язку зі значним впливом релігії на суспільне життя. При цьому очевидно, що без чіткого визначення понять, які використовуються у системі державно-церковних взаємовідносин, неможливо створити стале підґрунтя для ґрунтовного розуміння місця і ролі, яку відіграє релігія в функціонуванні сучасної держави.

Сьогоднішні зміни, що відбуваються у країні, стосуються майже усіх сфер українського суспільства, в тому числі і питань стратегічного впливу держави на релігійні процеси як одного з напрямків соціогуманітарного розвитку держави. У «Стратегії сталого розвитку України – 2020» наголошено на необхідності реформ і розроблено низку конкретних програм, реалізація котрих дозволить Україні досягти європейських стандартів життя. Слід зазначити, що питання соціогуманітарної сфери поставлені в усіх розділах «Стратегії», але, на жаль, відповідних конкретних програм серед пріоритетних напрямків державних змін немає.

Між тим, події, які відбулися в останні роки в Україні, показали об'єктивну необхідність створення системної стратегії соціогуманітарного розвитку, адже з питаннями соціогуманітарної сфери суспільства, її конфігурацією, сутністю соціогуманітарного розвитку країни пов'язані і успіхи у політичних, економічних та соціальних трансформаціях. З соціогуманітарними питаннями пов'язані також здобутки вітчизняної дипломатії та імідж України на міжнародній арені.

Гуманітарні аспекти життя людини в державі, як складові соціогуманітарної сфери, зафіксовані низкою міжнародних зобов'язань, що пов'язані з правами людини. Одним із таких прав є право на свободу совісті та віросповідання, що зафіксовано у Конституції України. Оскільки основним стратегічним завданням розвитку соціогуманітарної сфери в Україні слід вважати консолідацію суспільства, така консолідація стосується і релігійної сфери держави. Управлінський вплив на ре-

лігійні процеси в державі має спиратися на розуміння структурної складності та багатоаспектності такого об'єкту управління як релігійна сфера.

✦ Можна відзначити, що державно-церковні відносини розглядаються науковцями докладно та з різних позицій. Так, державну політику України щодо релігійних організацій розглядали В. Бондаренко, В. Єленський, Ю. Кальниш, М. Навіченко, О. Разумков, С. Сьомін, О. Шуба та ін. Вони аналізували широкий спектр проблем, серед яких такі, як: морально-ціннісні аспекти соціального і релігійного самовизначення особистості, соціологічна і політологічна суть релігії в суспільстві, релігійні та духовно-культурні процеси в сучасній Україні в їх загальнонаціональних і регіональних масштабах. Проте питання управлінських взаємовідносин держави з різними елементами та складовими релігійної сфери як цілісної системи конфесійних, організаційних, ідеологічних та соціально-психологічних явищ ще й досі залишається мало дослідженим.

✦ Мета статті – визначити основні характеристики релігійної сфери як об'єкту державно-управлінської діяльності.

✦ Для успішності державно-управлінського діяльності в релігійній сфері необхідно з'ясувати сутність принципу відділення церкви від держави. З нашої точки зору, сприяти цьому буде уточнення змісту таких понять, як «релігія» та «релігійна сфера», оскільки сучасна наука має у своєму понятійному апараті безліч визначень цих явищ. Обґрунтовуючи необхідність уточнень понять, якими послуговується державне управління, пошлемося на П.І. Надолішнього, який застерігав, що недостатня розробка понятійного апарату може загальмувати розвиток теорії та зробити неможливим ведення плідної дискусії [4]. В реальності ж практики державно-управлінської діяльності ми маємо справу з тим, що релігія, церква, віруючі – це дуже специфічні об'єкти, осмислення яких потребує додаткових термінологічних конкретизацій та уточнень. Тому для визначення рівня ефективності державної діяльності в релігійній сфері необхідно з'ясувати, що ж, власне, собою являє релігійна сфера в якості об'єкту державного впливу в сучасних державно-церковних відносинах. Але спочатку розглянемо декілька основних визначень терміну «релігія», який має латинське походження.

Суспільно значущі погляди на визначення релігії сформовані двома напрямками – релігійно-філософським і світським. Але треба зазначити, що поряд із різними визначеннями релігії існують і різні концепції походження релігії як певного елементу соціуму та

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Вигляд основного матеріалу

держави, що об'єднує етнічні та соціальні групи в релігійні громади. Важливість церкви в історії народів вже не викликає сумнівів, і хоча в наш час фахівці активно обговорюють ступінь впливу релігії на особистість, саме поняття сучасного громадянського суспільства вже немислиме без врахування існування церкви з усіма її функціями.

Основні етапи набуття поняттям «релігія» його сучасного значення коротко можна викласти наступним чином. На думку Марка Туллія Цицерона, воно утворено від дієслова «*religere*» (знову читати, знову обмірковувати, сумніватися, боїтися). За Цицероном, релігійність пов'язана зі страхом і прагненням залучити на свою сторону надприродні сили. А з точки зору представника раннього християнства Луція Целія Фірмація Лактанція – від дієслова «*religare*» (прив'язувати, заплітати, встановлювати зв'язок). З таким розумінням релігії пов'язаний старовинний титул верховних римських жерців, який перейняли всі римські папи, – понтифік (*pontifex*), що в буквальному перекладі означає «будує міст», тобто римські священнослужителі встановлюють зв'язок між нами і богами або Богом. Запропонована Лактанцієм етимологія закріпилась у християнській культурі і стала провідною для класичної європейської філософської думки [3].

В ісламі використовується назва «*din*», яке на мові доісламської Аравії спочатку означало «влада-підпорядкування», «звичаї», а згодом стало вживатися в значенні безумовності підпорядкування Аллаху і його безмежній владі, віддання себе Богу, виконання релігійних приписів, вдосконалення у щирості віри. Відповідно, «*din*» стало позначати: іман (ар. віра, від дієслова вірити, повірити), іслам (ар. віддання себе Богу, покірність, виконання релігійних приписів), іхсан (від ар. ревності, совісність, чистосердечність – вдосконалення в щирості віри).

У китайській мові для позначення того, що в європейській культурі позначається словом «релігія», використовується ім'я *Chiao* – вчення.

У старослов'янській вживалися слова «віра», «верство», «верованье», а в російській мові слово «релігія» відомо з початку XVIII століття [5].

Сучасні українські тлумачні словники пояснюють латинське слово *religio* як «набожність, святиня, предмет культу» або «совісність, добросовісність», «совісне ставлення до священного, яке охоплює релігійні почуття, благочестя, набожність, богошанування, культ» [7].

З огляду на визначення, релігія має характер сумніву, пошуку, створення зв'язку та віри у непорочність та святості. Ці властивості легко сприймаються людиною, оскільки на різних етапах свого розвитку людина по-різному оцінює дійсність, але завжди сподівається на справедливість з вірою, що все владнається.

Становлення Української держави і суспільства органічно включає в себе розвиток духовної сфери. Хоча Україна є світською країною, але її Конституція гарантує громадянам рівноправність у правах віросповідання та релігійного самовизначення. Проте, не можна не визнати, що загальна культурна спадщина українського народу формувалася під тисячолітнім впливом християнства, і сьогодні переважна більшість українських релігійних організацій – християнські. При цьому слід зауважити, що Україна – це православна

країна, а всі найвпливовіші конфесії є православними. Саме тому панівне положення у релігійному просторі займає Українська Православна Церква, що визнають всі дослідники розвитку соціально-політичних і духовних структур України.

Провідна роль православного вектору християнства в розвитку нашої держави визначається низкою факторів. По-перше, історичною традицією. По-друге, культуро-формулюючим впливом. По-третє, вселенським (надетнічним) характером основних доктрин. Хоча в Україні діє безліч релігійних організацій різного християнсько-конфесійного спрямування, але всією повнотою ознак домінуючої релігійної організації виокремлюється лише Українська Православна Церква.

Статистично релігійна сфера України виглядає наступним чином. В Україні представлено 55 віросповідних напрямів, в межах яких діє 36995 релігійних організацій. Зокрема, зареєстровано 87 центрів релігійних об'єднань та 295 управлінь (епархій, дієцезій тощо). Діє 35460 релігійних громад, з яких 1879 функціонують без реєстрації. Релігійними справами опікуються 31313 священнослужителів, з яких 760 – іноземці.

Функціонує 370 місій, 81 братство, 202 духовних навчальних закладів, 13157 недільних шкіл. У 500 монастирях чернечий послух несуть 6834 ченців. Релігійними організаціями видається 384 періодичних видання. Згідно з аналізом ІРС, найбільший приріст релігійних організацій спостерігається у Донецькій (38) та Дніпропетровській, Житомирській, Хмельницькій областях (по 34), а також у Вінницькій та Кіровоградській (по 31). Найменша динаміка розширення релігійної мережі наявна у Херсонській області (1), Миколаївській і м. Севастополі (по 4), а також на Рівненщині (6) та у Криму (8).

Такі дані наведені у звіті про мережу церков і релігійних організацій в Україні станом на 1 січня 2013 року – на сайті Інституту релігійної свободи [9]. Це свідчить, що інтерес до релігії не спадає, а тільки нарощує свій потенціал від року до року.

Національними інтересами України у духовно-релігійній сфері є такий стан відносин між державою і релігійними організаціями, який би гарантував їх безпечну життєдіяльність і гармонійний розвиток. Формування, правове закріплення і практичне вирішення питань щодо забезпечення гармонійності державно-церковних відносин здійснюється політичною системою та виявляється у внутрішній і зовнішній державній політиці. В Україні здійснення державної політики щодо релігії і церкви визначається принципом відокремленості церкви від держави та школи від церкви.

Зміст принципу відокремлення церкви від держави характеризується конкретними положеннями, що закріплені у відповідних нормативно-правових актах, таких як Конституція України та Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації», в якому, зокрема, зазначено:

- «держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій, сприяє відновленню відносин взаємної релігійної і світлоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їх релігійними організаціями; бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству;

- держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, не фінансує діяльність будь-яких організацій, створених за ознакою належності до релігії;
- усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом, затвердження будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших не допускається;
- релігійні організації не виконують державних функцій і мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати на рівні з громадськими об'єднаннями засоби масової інформації;
- релігійні організації не беруть участі у діяльності політичних партій і не надають політичним партіям фінансової підтримки, не висувують кандидатів до органів державної влади, не ведуть агітації або фінансування виборчих кампаній кандидатів до цих органів, священнослужителі мають право на участь у політичному житті нарівні з усіма громадянами;
- релігійна організація не повинна втручатися у діяльність інших релігійних організацій, в будь-якій формі проповідувати ворожнечу, нетерпимість до невірних і віруючих інших віросповідань» [1].

Однак відокремлення церкви від держави не означає відсутність контролю з боку держави за діяльністю релігійних організацій. Державний контроль за додержанням законодавства України здійснюється відповідно до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» і наділяє правом здійснювати державний контроль широкому колу органів влади:

- Міністерство культури України, яке є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері релігії;
- Інші міністерства та державні служби, агентства, інспекції;
- Органи прокуратури;
- Місцеві державні адміністрації (обласні та районні);
- Місцеві ради (обласні, міські, сільські та селищні).

При цьому Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» чітко не визначає види і форми державного контролю у цій сфері. Зазначено лише, що такий контроль повинен здійснюватися в межах компетенції відповідних органів. Таке формулювання виводить контролюючі повноваження за межі дії законів, відсилаючи до підзаконних актів (насамперед, до указів Президента України), якими деталізується компетенція органів виконавчої влади.

У статті 30 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» до повноважень Мінкультури, як центрального органу виконавчої влади, відноситься офіційне погодження щодо можливості зайняття проповідницькою чи іншою канонічною діяльністю, виконання релігійних обрядів іноземними священнослужителями, релігійними проповідниками, наставниками, іншими представниками зарубіжних релігійних організацій. Це створює суперечності у нормативному регулюванні діяльності в Україні іноземних священників, вчителів і студентів духовних навчальних закладів, волонтерів тощо [1].

Важливо зазначити, що центральний орган виконавчої влади у сфері релігії, такий як Міністерство культури, позбавлений повноважень щодо задоволення звернень релігійних організацій про сприяння домовленостям з іншими державними органами про надання необхідної допомоги у питаннях, що знаходяться у компетенції цих органів. Також Міністерство культури не може надавати консультативну допомогу іншим державним органам у застосуванні законодавства про свободу совісті та релігійні організації.

Внутрішня сутність сучасних взаємовідносин Української держави і релігійних організацій відображена в принципі взаємної лояльності, яка виявляється в неформалізованій суспільній угоді між органами державної влади та релігійними організаціями. Але це не означає, що відносини завжди вибудовуються без суперечностей та жодних проблем. Іноді релігійні організації порушують чинне законодавство і державі доводиться вживати відповідних адекватних заходів, наприклад, у разі виникнення міжконфесійних сутичок.

В багатоконфесійному суспільстві з чисельним переважанням однієї або кількох конфесій виникає проблема правового захисту релігійних меншин, оскільки пануюча конфесія може перешкоджати вільній діяльності малих релігійних об'єднань і релігійних груп.

Однією з найскладніших проблем є повернення церковним об'єднанням незаконно відібраних у них храмів, монастирів, інших культових приміщень та цінностей. Тут найчастіше входять у протиріччя інтереси релігійних організацій та музейних закладів, які відстоюють право держави охороняти і робити доступними для населення певні релігійні цінності як національні культурні пам'ятки.

Інша, не менш складна проблема, яка є невід'ємною складовою функціонування релігійної сфери, це – поява різних містичних сект і нетрадиційних релігій.

Нетрадиційні релігії, або неорелігії складне явище. Серед них можна виділити шість основних груп:

- неорієнтальні течії (товариство Свідомості Кришні);
- неоязичницькі (Пун-Віра);
- сцієнтичні групи («Саєнтологічна церква»);
- психотерапевтичні культури (від східних військово-спортивних до системи П. Іванова);
- неопротестантські співтовариства («Учні Христа», «Філадельфія», «Перемога» та ін);
- теософські гуртки (послідовники Періхів, Блаватської).

Ряд нетрадиційних культів порушують гарантовані Конституцією України права людини. Жорстка ієрархія в них, авторитарна структура, беззастережне підпорядкування членів організації абсолютній владі лідерів, у тому числі, через погрози, шантаж, щодобові самозвіти, примус суперечить загальноновизнаним у суспільстві демократичним цінностям. Основні висновки, які зроблені в процесі досліджень тоталітарних нетрадиційних культових організацій Інститутом психології імені Г. С. Костюка Національної академії педагогічних наук України наступні: примусово обмежують права своїх членів на освіту, роботу, використання засобів масової інформації; примушують своїх членів голодувати; обмежують час їхнього сну і відпочинку; застосовують засоби і заходи, які в комплексі зумовлюють зниження критичності мислення, вольового та інтелектуально-

го потенціалу особистості. Специфіка деструктивних культів полягає в акцентуванні уваги на істинності їх віровчень, різко негативному ставленні до інших релігій, яке веде до міжконфесійної конфронтації [6].

Активність таких нетрадиційних вірувань є для суспільства і держави значною проблемою, оскільки кожна держава має право і повинна оберігати таке історично-культурне середовище, в якому тільки і можуть відтворюватися національні особливості народу. Традиційні релігії є невід'ємною і надзвичайно важливою частиною такого культурного середовища, а також важливою складовою релігійної сфери держави. Тому завдання держави – знайти гармонійний баланс свободи вибору і традиції.

При намаганні налагодити співпрацю з органами влади чи державними навчальними закладами представники різних релігійних організацій часто стикаються із звинуваченнями в порушенні законодавства, головним чином, на тій підставі, що церква відокремлена від держави. Це трактується багатьма як неможливість будь-якого роду співпраці церкви і держави. Проте, юридично відділення церкви від держави означає лише організаційну самостійність церкви і додержання принципу не втручання держави у питання віросповідання та інші внутрішньоцерковні справи, але, в той же час, не містить в собі принципової заборони на активну взаємодію церкви і держави. До речі, це дуже добре розуміють в сучасній Західній Європі.

Приклад успішної взаємодії церкви і держави існує у ФРН, де з членів релігійних організацій стягується спеціальний церковний податок у розмірі від 8 до 9% від місячної заробітної плати. Фінансові органи Німеччини збирають ці гроші і передають їх тим церквам, членами яких є платники податків. Однак такими Церквами можуть бути тільки офіційно зареєстровані церкви, що мають спеціальний статус, насамперед це Римо-Католицька і Лютеранська церкви. Якщо людина перестає бути членом церкви, вона звільняється від обов'язку сплати цього податку. Передані церквам гроші витрачаються на оплату соціальних проектів.

В Італії на користь Римо-Католицької церкви або інших релігійних організацій стягується так званий соціальний податок у розмірі 0,8% від річного доходу платника податку. Якщо людина не сповідує жодної релігії, то стягнутий з неї податок витрачається на соціальні й гуманітарні проекти, які реалізує держава: допомога при катастрофах, допомога біженцям, утримання об'єктів культури і т. п. Як бачимо, плідна співпраця церкви і держави цілком можлива. Подібна модель співпраці між церквою і державою називається коопераційною, або європейською моделлю. Крім ФРН та Італії, вона прийнята в Австрії, Бельгії, Іспанії [10].

Отже, релігійна сфера держави – це система взаємовідносин у суспільстві, що об'єднує релігійні традиції та релігійний досвід, розвивається під впливом соціально-економічних, політичних, культурних процесів та закріплюється у моделі управління державно-церковними відносинами.

Таким чином, основні складові релігійної сфери, які можуть регулюватися державно-управлінською діяльністю, зафіксовані у системі нормативно-правових актів і пов'язані з забезпеченням відповідного балансу між церквою та державою, національними традиціями і особистісними свободами.

Нормативні акти утворюють підґрунтя для взаємодії між релігійними організаціями та органами державної влади, що стає юридичною основою для співпраці у розв'язанні актуальних соціальних проблем.

За роки незалежності в Україні спостерігається стійка тенденція зростання релігійних організацій всіх конфесій, чисельності церков, монастирів та інших культових установ, тобто можна констатувати зростання релігійного впливу на суспільство, що потрібно враховувати при формуванні стратегій соціогумантарного розвитку.

Певні аспекти побудови відносин між державою та релігійними організаціями можна запозичити з міжнародної практики: наприклад такі, як фінансування соціальної та гуманітарної допомоги за участю релігійних об'єднань, передбачення права на державну фінансову підтримку релігійних організацій для збільшення соціального ефекту від їх діяльності, підписання приватних договорів з окремими державними установами і відомствами з конкретних питань державно-церковної взаємодії.

Література.

1. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991р. № 987-XII / [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987-12>
2. Берестова А.С. Зміни української релігійності в умовах глобалізації / А.С. Берестова // Наука. Релігія. Суспільство. – 2013. – № 3. – С. 56-63.
3. Луговой С. В. Проблема определения религии в истории философии и религиоведения / С. Луговой // Вестник Балтийского федерального университета им. В. Канта. – 2013 – № 6 – С. 30-36
4. Надолішний П.І. Децентралізована модель урядування: сутність, чинники і межі застосування // Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризику та перспективи впровадження : Мат. щорічн. загальноінститутської наук.-практ. конф. 31 жовтня 2006 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – С. 229-233
5. Смирнов М. Ю. Религии и исследование религий в России / М. Смирнов // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина – 2015 – № 1 / 2 – С. 263 – 270
6. Петрик В. М., Ліхтенштейн Є. В., Сьомін С. В. та ін. Новітні та нетрадиційні релігії, містичні рухи у суспільно-політичній сфері України: Монографія / За заг. ред. З. І. Тимошенко. – К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2002. – 331 с.
7. Тлумачний словник // Українська мова: Енциклопедія. Редкол.: Русанівський В. М. (співголова), Тараненко О. О. (співголова), М. П. Зяблюк та ін. -2-ге вид., випр. і доп. – К.: Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М. П. Бажана, 2004. – 824 с.
8. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» / [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
9. Звіт про мережу церков і релігійних організацій в Україні станом на 01.01.2013 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.irs.in.ua/files/statistic/2013.01.01_zvit_f1_irs.in.ua.pdf
10. Kasomo Daniel, Naila Geoffry Napoo/ The Relationship between Church and State / Daniel Kasomo // International Journal of Applied Sociology. – 2013 3 (2). doi: 10.5923/j.ijas.20130302.01

УДК 35.088.6(477)

Ірина Поліщук

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
НАДУ при Президентіві України

СИСТЕМА МЕНТОРСТВА ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Зроблено аналіз особливостей та характерних рис менторства. Виділено обов'язки менторів, а також конкретні дії для мотивації державних службовців менторами. Означено характерні риси системи менторства як механізму розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні.

Ключові слова: ментор; професійний розвиток; кар'єрний розвиток; професійний потенціал; лідерство.

Iryna Polishchuk

MENTORSHIP SYSTEM AS A MECHANISM OF PROFESSIONAL POTENTIAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS IN UKRAINE

Problem setting. The need to modernize the civil service in Ukraine is an important prerequisite for the efficient implementation of national reforms that are necessary for the effective functioning of the state. One of the components of such modernization is the professional potential development of civil servants, as in the system, where human being is the highest value, the primary objective should be to stimulate his/her development and the use of the entire existing potential. One of the important mechanisms for professional potential development of civil servants in Ukraine is the strategy that has already proven its efficiency for global companies such as AT&T and Apple – the introduction of mentorship programs as an important part of the professional development plan.

Recent research and publications analysis indicates that particular attention to the development of professional potential of civil servants in Ukraine is paid by Ukrainian scientists, such as K. K. Barantseva, P. M. Vasylenko, V. L. Lapshyna, I. P. Manokha, V. R. Miliaieva, I. V. Murashko, N. R. Nyzhnyk, I. I. Nyniuk, L. A. Pashko, I. H. Surai, I. H. Utiuzh. The notion of «mentorship» is considered in scientific research of such researchers as D. Clutterbuck, C. Mincemoyer, J. Thomson, D. Cooper, T. Miller, who examined the peculiarities of mentorship in terms of its impact on employee professional development and development of his/her potential.

Paper objective is to determine the peculiar features and characteristics of mentorship system as a mechanism of professional potential development of civil servants in Ukraine.

Paper main body. British experts from Chartered Institute of Personnel and Development identified several basic characteristics of mentorship:

- the use of mentorship as an additional form of professional development;
- focus on the individual career management and on the improvement of professional skills;
- focus on the settlement of personal problems;
- the desire to achieve both corporate and individual goals.

Let's consider the features of mentorship in civil service and its impact on the professional potential development of civil servants. According to Robert J. Grossman, one of the mechanisms that act as a catalysts for the interest of employee and, consequently, stimulates professional potential development of a person, is initiating mentorship.

The development of practical and personal qualities, as components of professional potential depends on establishing the two-way communication between the employee and his mentor, so it takes place in the workplace. The mechanism that provides interaction between mentor and employee in public service of Ukraine at the current stage, is represented by a formal annual evaluation of performance by officials of their duties and tasks. For greater efficiency of this process the following parameters of evaluation should be added:

- interest in the content of the job;
- whether the temperament of a person fits the job, which he/she carries out;
- whether the inclinations of a person fit her tasks;
- thinking style;
- analytical skills;
- knowledge of the languages;
- personal style;
- personal qualities;

© Поліщук І. В., 2015.

- peculiarities of socialization;
- learning style;
- attitude to people;
- emotional attachment to people;
- approach to information processing.

The duties of mentors in the civil service could include the following responsibilities (in accordance to the developments of UC Berkeley)

- encouragement of employees to take control over the performance of their tasks and to strive for personal excellence;
- being knowledgeable, and sharing information resources and referrals, which would be useful for other employees;
- making sure that job responsibilities are clear for the employees and determining whether their professional activity is useful for their development;
- discussion of the skills that are essential to be successful in the job;
- provision of opportunities for increased responsibility of employees and their career advancement;
- honest recognition of employees' work achievements;
- modeling of the need for continuous learning.

Conclusions of the research. The concept of mentorship in the civil service would be an efficient mechanism of professional potential development of civil servants, which would ensure their interest and motivation to achieve the highest professional results, as well as it would grant an opportunity for civil servants to obtain greater responsibility for their actions, to improve professional skills for attaining success, and to ascertain personal control over their activities by reducing this control from the senior officials' side, what would in practice make it possible to move from a command to human-oriented system of administration.

Keywords: mentor; professional development; career development; professional potential; leadership.

Ирина Полищук

СИСТЕМА МЕНТОРСТВА КАК МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УКРАИНЕ

Зроблено аналіз особливостей та характерних рис менторства. Виділено обов'язки менторів, а також конкретні дії для мотивації державних службовців менторами. Означено характерні риси системи менторства як механізму розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні.

Ключові слова: ментор; професійний розвиток; кар'єрний розвиток; професійний потенціал; лідерство.

Постановка проблеми

Необхідність модернізації державної служби в Україні є важливою передумовою результативного втілення загальнодержавних реформ, які необхідні для ефективного функціонування держави. Однією зі складових такої модернізації є розвиток професійного потенціалу державних службовців, адже в системі, де людина найвища цінність, головною метою повинно бути стимулювання її розвитку та використання всього наявного потенціалу. Одним із важливих механізмів розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні є стратегія, яка вже довела свою ефективність для таких світових компаній, як AT&T та Apple – запровадження програм менторства як важливої складової плану з професійного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значну увагу питанню розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні приділяють такі вітчизняні учені, як К. К. Баранцева, П. М. Василенко, В. Л. Лапшина, І. П. Маноха, В. Р. Міляєва, І. В. Мурашко, Н. Р. Нижник, І. І. Нинюк, Л. А. Пашко, І. Г. Сурай, І. Г. Утюж. Поняття «менторство», розглядається такими дослідниками, як Д. Клаттербак, К. Мінсмойер, Дж. Томпсон, Д. Купер, Т. Міллер, які досліджували особливості менторства з точки зору його впливу на професійний розвиток працівника та розвиток його потенціалу.

Мета

Мета статті полягає у визначенні характерних рис та особливостей системи менторства як механізму розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні.

Поняття професійного розвитку виникло у науковому вжитку з 1857 року та трактувалося у різних контекстах, серед яких: удосконалення навичок для успішної професійної діяльності, набуття професійних ролей, самоактуалізації, мотивації.

В свою чергу, ідея менторства своїм корінням сягає грецької міфології [4]. Термін «ментор» вперше згадується Гомером у його поемі «Одіссея». Одісей попросив Ментора приглянути за його палацом та за сином, коли він поїхав, щоб боротися в Троянській війні. Маючи таку відповідальність, Ментор тренував та наставляв Телемаха, направляючи сина Одісея в його розвитку від дитинства до раннього дорослого віку.

Термін «ментор» має грецьке походження: мен – той, хто думає, -tor – суфікс, що означає приналежність до чоловічої статі, а з англійської мови слово mentor перекладається як наставник, керівник, вихователь, куратор. Досить поширеною є думка, що ментором може бути тільки кращий з кращих, але згідно з Клаттербаком, кожен може стати ментором, якщо йому є що передати, а також, якщо у нього є необхідні для цього вміння, час і повноваження [9].

Мінсмойер та Томпсон трактують поняття «ментор» як вид впливового, самодостатнього, знаючого члена організації, який підтримує та всіма силами допомагає просуватися працівникові у його професійній кар'єрі [6]. Цими дослідниками ментор розглядається з точки зору самого наставника. Купер та Міллер, в свою чергу, розглядають менторство з позиції працівника і дають йому таке визначення: можливість навчатися

Виклад основного матеріалу

від когось, хто має великий досвід і знання. Наставницькі взаємовідносини, як правило, тривають кілька років і часто переходять в дружбу [3].

Британські фахівці CIPD (англ. Chartered Institute of Personnel and Development, Дипломований інститут персоналу і кадрового розвитку) виділяють кілька основних характеристик менторства:

- використання менторства в якості допоміжної форми професійного розвитку;
- спрямованість на індивідуальне управління кар'єрою і на вдосконалення професійних навичок;
- націленість на вирішення особистісних проблем;
- бажання досягнути як корпоративних, так й індивідуальних цілей [9].

Згідно з даними CIPD, модель менторського процесу складається з трьох етапів [9]:

1. Діагностика. Вивчення проблем, зазначених працівником.

2. Переосмислення.

3. Планування.

На кожній стадії є своя сфера відповідальності і для працівника, і для ментора.

Різні джерела визначають різні форми менторства, серед яких: корпоративне, кваліфікаційне, соціальне, дружнє, еволюційне менторство. Зупинимося на трьох основних його видах: еволюційному, спонсорованому і соціальному.

Еволюційне менторство ґрунтується на розвитку працівника від початку його професійної діяльності до досягнення статусу досвідченого працівника. Акцент робиться на особистісному зростанні та навчанні. Працівник відповідає за визначення порядку дій залежно від власних потреб розвитку, а ментор опікується керівництвом процесу [9].

Спонсороване менторство – форма наставництва, коли об'єктом є працівник. У цьому випадку ментор діє в інтересах підопічного [9].

Соціальне менторство допомагає досягнути більшої продуктивності та впевненості в собі. Він є поширеним у багатьох соціальних програмах [9].

Прихід корпоративних принципів управління в державну службу зумовлює необхідність їх адаптації до принципів діяльності державних службовців. Розглянемо особливості менторства на державній службі та його вплив на розвиток професійного потенціалу державних службовців.

Згідно з Robert J. Grossman, одним із механізмів, який є каталізатором зацікавленості працівника та, як наслідок, стимулює розвиток професійного потенціалу особи – це ініціювання менторства. Менторство важливе для людей з високим потенціалом, адже їм потрібні навколо люди, які вони поважають, та на яких можна рівнятися [8]. Тому для державних службовців, який зазвичай мають високий потенціал, менторство є ефективним механізмом розвитку професійного потенціалу.

Крім того, Мемон описав декілька сучасних підходів, найбільш ефективних для розвитку професійного потенціалу та які мають бути присутніми у професійній діяльності на постійній основі [1]:

1. Менторство,
2. Оцінка себе та інших,
3. Експериментальне дослідження.

4. Рефлексія.

5. Взаємне навчання.

6. Консультації колег.

7. Робота в команді, навчання від учасників команди.

8. Спостереження за позитивною практикою.

9. Участь у конференціях, семінарах, воркшопах.

10. Зворотній зв'язок.

11. Участь у звітності.

12. Організаційний розвиток.

13. Програма онлайн навчання.

14. Дослідні активності, пошук грантів.

15. Осмислення.

Серед всіх визначених стратегій менторство займає перше місце.

Розвиток практичних та особистісних якостей, як складових професійного потенціалу, залежить від налагодження двостороннього зв'язку між працівником та його ментором, тобто відбувається безпосередньо на робочому місці. Механізм, який забезпечує взаємодію наставника та працівника на даний момент в державній службі України, представлений у вигляді формальної щорічної оцінки виконання посадовими особами покладених на них обов'язків і завдань. Для більшої ефективності цього процесу потрібно додати до параметрів оцінки такі пункти:

- зацікавленість у змісті роботи;
- чи підходить темперамент людини до роботи, яку вона виконує;
- чи відповідають схильності людини її завданням;
- стиль мислення;
- здібності до аналітичного мислення;
- знання мов;
- особистий стиль;
- особисті якості;
- особливості соціалізації;
- стиль навчання;
- ставлення до оточуючих;
- емоційна прив'язка до людей;
- підхід до обробки інформації [2].

Цікавими для запровадження інституту менторства на державній службі в Україні є розробки Університету Огайо, який використовує стратегії менторства, щоб підтримати професійний розвиток працівників, які ґрунтуються на моделі, котра містить початковий етап, етап «колеги», етап «радника» та етап «наставника (ментора)». В той час як одні люди можуть отримати позитивні результати, використовуючи модель послідовно, інші можуть перестрибувати з одного етапу на інший, залежно від їх попереднього професійного досвіду та роботи в організації. Наприклад, індивід може бути на етапі «наставника» на одній посаді, та на вступному етапі, коли його посада зміниться (див. табл. 1).

Як ми бачимо, менторство знаходиться в ієрархії професійного розвитку особи на найвищому щаблі та передбачає відповідальність, лідерство та самовідновлення (саморозвиток).

Якщо державний службовець отримує лідерську позицію, його обов'язки мають включати менторство, він має сприяти створенню на робочому місці додаткових курсів, які б позитивно впливали б розвиток інших працівників. Крім того, лідер повинен також відповідати за мотивацію тих, ким він опікується.

Модель професійного розвитку [5]

Етапи кар'єри	Мотиватори	Організаційні стратегії
Вступний етап	розуміння організації, її структури, культури; отримання необхідних навичок для виконання роботи; налагоджування контактів з внутрішніми партнерами; тренування креативності та ініціативності; рух від залежності до незалежності.	менторська програма; команди професійної підтримки; тренування лідерства; стажування.
Етап колеги	робота над розвитком області компетентності; фінансування професійного розвитку; становлення в якості незалежного дослідника в розв'язанні проблем; здобуття членства та особистого визнання в професійних співтовариствах; розвиток креативності та інновативності; -рух від залежності до незалежності.	підвищення кваліфікації; спеціалізовані фонди; залучення професійних асоціацій; формальне навчання; робота в рамках комітетів або над особливими завданнями.
Етап радника/ наставника	отримання досвіду в широкому спектрі експертизи; досягнення лідерських позицій; участь у вирішенні організаційних проблем; консультування / коучинг інших фахівців; сприяння самовідновленню; досягнення позиції впливу і стимулювання думок інших.	оновлення кар'єри; роль ментора та тренера; центр оцінки лідерства; організаційні референтні групи.

До обов'язків ментора на державній службі могли б входити такі (відповідно до напрацювань Каліфорнійського університету в Берклі):

- підтримка працівників у тому, щоб вони особисто контролювали виконання своїх завдань та прагнули до досконалості;
- обізнаність та поширення інформаційних ресурсів та посилань, які були б корисними для інших працівників;
- переконаність в тому, що працівникам зрозуміла сфера їхня відповідальності та виявлення того, чи є корисною для їх розвитку їх професійна діяльність;
- обговорення навичок, які є важливими для досягнення успіху на робочому місці;
- надання можливостей працівникам збільшувати відповідальність та здобувати кар'єрне зростання;
- щире визнання досягнень працівників за виконані завдання;
- моделювання потреби у постійному навчанні.

Для виконання вищевказаних обов'язків ментори повинні виконувати такі дії:

- підтримувати працівників у тому, щоб вони робили справедливу оцінку своїх професійних обов'язків та визначили, чи в них є певні недоліки в знаннях та вміннях або чи є такі навички та здібності, які вони не використовують у професійній діяльності;
- обговорювати та працювати над створенням плану розвитку працівників під час планування професійної діяльності на певний період;
- підтримувати участь працівників в заходах, конференціях, тренінгах, інших формах активності, які сприяють досягненню цілей організації, виконанню розробленого плану;
- обговорювати те, чого працівники навчилися під час додаткових занять, зустрічей та тренінгів, та підтримувати включення здобутих знань, нових ідей та методів до обов'язків працівника;

- надавати регулярний зворотній зв'язок, який характеризує поведінку працівників у їх професійній діяльності та обговорювати шляхи самовдосконалення та саморозвитку;
- надавати можливості працівникам для саморозвитку та самовдосконалення через:
- взаємне навчання працівників;
- навчання декільком суміжним професійним завданням (наприклад, в рамках одного відділу змінювати обов'язки, які виконують різні працівники, надаючи можливість державним службовцям виконувати різні види завдань);
- надання одного завдання різним працівникам;
- завдання для групової роботи;
- менторство;
- стажування в суміжних, партнерських організаціях;
- профспілки;
- професійні асоціації;
- програми оцінки здібностей та навичок;
- забезпечення здобуття працівниками додаткової кваліфікації чи наукового ступеня;
- додаткове навчання.

Можливі причини невисокої мотивації:

- відсутність схвалення роботи працівників та її заохочення;
- низький рівень задоволення від робочого процесу, мотивації;
- низький рівень включеності працівника в роботу інституції;
- нереалістичні очікування, їх невірне розуміння;
- відсутність довіри;
- відсутність віри в себе;
- відсутність впевненості в собі;
- відсутність уваги до потреб інших працівників/колег;
- різні цінності, типи особистостей, стиль у працівників та їх начальників, колег;
- занадто велике або мале робоче навантаження;
- обов'язки, які виконує працівник, не співвідносяться з кар'єрними амбіціями;

- конфлікт;
- особисті проблеми.

Не можна навчити людину бути відданою своїй справі, але можна її на це надихнути та підтримати. Для того, щоб мотивувати працівника, потрібно з ним поговорити та розглянути такі питання:

- можливості для навчання, практики, професійної діяльності;
- переглянуті, реалістичні очікування;
- питання передання складних завдань;
- спеціальні проекти;
- зміна позиції (додаткова сфери роботи, обов'язки);
- коучинг та зворотній зв'язок стосовно конкретних навичок;
- менторство;
- надання знань та досвіду інших;
- спостереження за роботою компетентних колег/навчання, практика у них;
- вмотивоване самостійне навчання;
- тренінг з розвитку необхідних для роботи навичок та компетенцій [7].

Отже, інститут менторства на державній службі слугував би ефективним механізмом розвитку професійного потенціалу державних службовців, який би забезпечив зацікавленість та мотивацію державних службовців у досягненні найвищих професійних результатів, а також надав можливість державним службовцям отримати більшу відповідальність за свої дії, покращити професійні навички для досягнення успіху, та встановити особистий контроль за своєю діяльністю, зменшивши контроль з боку керівника, що дозволило б на практиці перейти від командної системи управління до людиноцентричної.

Література.

1. Anam Siddiqu, Hassan Danial Aslam, Hafiz Muhammad Farhan, Adeel Luqman, Muhammad Arfan Lodhi (2011). Minimizing potential issues in higher education by professionally developing university teacher. *International Journal of Learning & Development*, 1, №1. pp. 59-71. DOI: 10.5296/ijld.v1i1.1095.
2. Assessment of Motivation and Potential for Personal and Professional Development. [Електронний ресурс] / Wolf Management Consultants. – Режим доступу: <http://www.wolfmotivation.com/programs/assessment-of-motivation-and-potential-for-personal-and-professional-development>.
3. Cooper, D. L., & Miller, T. K. (1998). Influence & impact: Professional development in student affairs. *New Directions for Student Services*, 84. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: - <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/101522224/PDFSTART>.
4. Homer. (1980). *The Odyssey*. New York, NY: Oxford University Press.
5. Linda M. Kutilek, Gail J. Gunderson, Nikki L. Conklin (2002). A Systems Approach: Maximizing Individual Career Potential and Organizational Success. *Journal of Extension*, 40, №2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: - <http://www.joe.org/joe/2002april/a1.php>.
6. Mincemoyer, C. C., & Thomson, J. S. (1998). Establishing effective mentoring relationships for individual and organizational success. *Journal of Extension*, 36 (2).

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: - <http://www.joe.org/joe/1998april/a2.php>.

7. Motivate Staff to Continue Developing Their Skills [Електронний ресурс] / Berkeley HR. – Режим доступу: <http://hrweb.berkeley.edu/performance-management/cycle/motivate>.

8. Robert J. Grossman (2011). The Care and Feeding of High-Potential Employees. *HR Magazine*, 56, №8.

9. Голубева Ю. Одна голова хорошо, а две – лучше. Роль менторства в компании. [Електронний ресурс] / портал Training.com.ua – Режим доступу: http://www.training.com.ua/live/news/odna_golova_horosho_a_dve_luchshe_rol_mentorstva_v_kompanii.

УДК 352.073.52

Катерина Попова

аспірант кафедри права та законотворчого процесу

ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ «МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» У АСПЕКТІ СУЧАСНИХ РЕФОРМ

Стаття розкриває науковий погляд автора на теоретико-управлінські засади сучасних реалій функціонування місцевого самоврядування як базового рівня влади в Україні окреслено теоретичний огляд його матеріально-фінансової основи, приділено увагу авторським твердженням цього поняття. На цій базі з'ясовано ключову проблематику та здійснено теоретичне комплексне дослідження економічних важелів розвитку фінансової основи місцевого самоврядування. Запропоновано аналіз сутності поняття «матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування». Доведено, що воно є досить багатограним. Досліджено питання напрямків діяльності місцевого самоврядування, зокрема тих, що пов'язані із реалізацією повноважень у сфері формування та використання матеріальних, фінансових та інших ресурсів, які знаходяться в розпорядженні територіальних громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, субсидіарність, організаційна складова, економічна складова, громада, взаємовідносини, повноваження, органи місцевого самоврядування, фінансування, реформування.

Katerina Popova

THE THEORETICAL ANALYSIS OF THE CONCEPT «THE MATERIAL-FINANCIAL BASIS OF LOCAL GOVERNMENT» IN THE MODERN ASPECT REFORMS

The article reveals the scientific opinion of the author on the theoretical foundations of modern public administration in Ukraine. It shows a theoretical review of material and financial basis of local government. Demonstrate the author's definition. Studied the key issues and comprehensive study of the theoretical economic tools of the financial basis of Public Administration. An analysis of the names of "material financial basis of Public Administration." Proved its complexity. The question of public administration activities. They are associated with implementing powers to use material, financial and other resources. Resources are available to community areas.

Formulation of the problem. Relevance of topics related to modern processes of decentralization. The problem shows aggravation insufficient finance local government. Finance and Budget should provide authority to perform the functions of government. Functions are key in addressing important issues of communities in Ukraine.

The purpose of the article. Theoretical analysis of material and financial base of public administration in Ukraine; providing scientific advice to overcome the lack of resources.

Tasks article. A new look at the theoretical foundations of public administration in Ukraine. Identify providing real functions of Government Management. The study characterized the structure and finding sources of financial component.

The main results of the study. Communal ownership, local budgets and local finances require legal regulation.

Analysis of material and financial base has shown its complexity. This explains the dual nature of ownership. The complexity of Finance explained the economic and legal nature.

Fundamentals of Public Administration designed to: provide independent local government management; independence of the Public Administration; create conditions for effective solution of local problems. Scientists studied the positions of: O. Holynska, M. Pukhtynsky, V. Kravchenko, A. Yezhkov, O. Muzyka-Stefanchuk.

The author has identified Public Administration, enshrined in the Constitution and laws of Ukraine areas of the organization that are implemented in public relations and express purpose of Public Administration.

To do this, local governments are material and financial resources. They help local government provides public services.

Reality of Public Administration determined the material and financial basis.

Is important Articles 5 and 7 of the Budget Code of Ukraine. The budget system of Ukraine consists of state budget and local budgets. Local budgets are separate link budget system. Article 7 establishes the principle of independence. State budget of Ukraine and local budgets are independent. The state is not responsible for budgetary commitment Local Government. Funds local budgets are not funded by the state budget obligations.

Relations in the Public Finance Administration governed by constitutional, financial, municipal, administrative. civil rights. The basis is the constitutional regulation of the Constitution of Ukraine.

To interact and Local Governments to protect their financial interests permitted union budget.

If state intervention led to expenses from the local budget, it should be state guarantees compensation. These guarantees remain declarative. Today there is no practical mechanism for compensation. After the Constitution of Ukraine legitimate

© Попова К. Г., 2015.

norm guarantees not acted. Following the adoption in 1997 of the Law "On Local Government in Ukraine" has changed. It was established that the state financially supports Public Administration; participates in the formation of revenues of local budgets; controls the legal; supervises the appropriate, economical, efficient spending. The State also guarantees public administration income sufficient for public services at the level of minimum social needs. If too much revenue, the state withdraws from the local budget to the state budget surplus. The law extended the constitutional guarantee. But there were questions about its software and implementation.

In practice there are many problems that are not subject to settlement of a constitutional right. These issues include the scope of economic regulation and require changes in the budget, tax, financial legislation of Ukraine.

This aspect of system problems. It is economic disinterest of all parties involved in the formulation and use of material and financial resources. They have no leverage, incentives and mechanisms. These mechanisms should store resources, increase resources and create conditions for the development of public administration in Ukraine.

Conclusions. Formation and use of material and financial base of public administration carried out in the Local Government Management. This ensures protection from state interference in local affairs. Particularly important is the guarantee of:

- Material and financial basis of local government;
- Protection of municipal property;
- Responsibilities of state funding transferred to Local Government authorities;
- Prohibition of state intervention in the process of drafting, approval and execution of local budgets;
- The financial obligations of the state to support the Public Administration;
- Local Government right to set local taxes and fees, issue local loans, lotteries, securities.

Keywords: local government, Subsidiarity, organizational component, an economic component, community relations, authorities, Agencies of local governments, financing, the reforms.

Екатерина Попова

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПОНЯТИЯ «МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ» В АСПЕКТЕ СОВРЕМЕННЫХ РЕФОРМ

Статья раскрывает научную мысль автора в части теоретико-управленческих основ современных реалий функционирования местного самоуправления как базового уровня власти в Украине. Очерчен теоретический обзор его материально-финансовой основы, уделено внимание авторским концепциям понятия. На этой базе выделена ключевая проблематика. Осуществлено теоретическое комплексное исследование экономических рычагов развития финансовой основы местного самоуправления. Предложен анализ сущности понятия «материально-финансовая основа местного самоуправления». Доказано, что оно является достаточно многогранным. Исследован вопрос направлений деятельности местного самоуправления, в частности тех, которые связаны с реализацией полномочий в сфере формирования и использования материальных, финансовых и других ресурсов, находящихся в распоряжении территориальных общин.

Ключевые слова: местное самоуправление, субсидиарность, организационная составляющая, экономическая составляющая, общество, взаимоотношения, полномочия, органы местного самоуправления, финансирование, реформирование.

Посилення актуальності тематики, пов'язаної з сьогднішніми процесами децентралізації, визначене загостренням проблематики формування фінансової основи місцевого самоврядування, яка б за обсягом та структурою дозволяла органам представницької та виконавчої влади якісно та ефективно виконувати не лише делеговані державою повноваження, а й свої власні функції. Адже саме вони є ключовими у вирішенні питань життєдіяльності територіальних громад в Україні.

Світовий досвід переконливо свідчить, що у демократичному суспільстві успішний соціально-економічний розвиток держави завжди базується на створенні сильних фінансових та майнових основ самоврядування муніципального рівня. Проте в Україні цей процес ще дуже далекий від досконалості. Причинами, що його уповільнюють, продовжують залишатися відсутність достатньої інституційної бази, слабкість прогнозування результатів реформ, впроваджуваних, наявність тривалого перехідного періоду цих реформ, їх традиційна бюрократизація та безсистемність.

Крім того, розвиток фінансової основи місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить і від суб'єктивних чинників, які виявляються у неготов-

ності значної частини пересічних громадян, депутатського корпусу, державних чиновників до сприйняття таких його основоположних атрибутів та окремих елементів, як автономність і самостійність у вирішенні економічних питань місцевого значення, самодостатність фінансування.

Для оцінки ступеня бюджетно-фінансової децентралізації раніше використовувався лише показник частки регіональних (місцевих) рівнів управління у доходах і видатках консолідованого бюджету. У більшості розвинутих країн Європи та світу названі показники зростають. Але й цей досить не ілюстративний показник є далеким від європейської практики, де він постійно зростає. Значна залежність місцевих бюджетів України від державного свідчить про недосконалість розподілу доходно-видаткових повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з нарощуванням доходної частини місцевих бюджетів через слабку економічну розвиненість окремих регіонів України.

Це різко суперечить практиці децентралізації повноважень на користь органів місцевого самоврядування, і, відповідно, є провідною ланкою реформ державного управління, що нині відбуваються в Укра-

їні. Поступове зміщення акцентів до підвищення рівня бюджетно-фінансової децентралізації відбулося лише наприкінці 2014 року. Про якісні зміни у сфері бюджетної, та в першу чергу, фіскальної децентралізації та у формуванні взаємовідносин державного та місцевих бюджетів свідчить той факт, що згідно з Державним бюджетом України на 2015 рік питому вагу видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті планується збільшити до 43,5 %, а до 2020 року – поетапно до 65%.

Крім того, для забезпечення державної підтримки депресивних територій та на виконання програми Президента «Стратегія 2020» було виділено субвенцію місцевим бюджетам для стимулювання розвитку депресивних територій в сумі 100 млн. грн. Сума субвенцій, які надавалися у 2014 році з державного до місцевих бюджетів, збільшена на 85,2 %.

Питанням формування якісних, заснованих на автономності основ місцевого самоврядування присвятили свої праці ряд вітчизняних та зарубіжних вчених: О. Голинська, В. Григор'єв, В. Кравченко, М. Пухтинський, О. Музика-Стефанчук Ф. Яковенко та інших.

Але сучасні проблеми у цій сфері, що особливо загострилися останніми роками, вимагають подальшого розвитку наукових підходів до пошуку шляхів зміцнення фінансової основи функціонування місцевого самоврядування в Україні. Залишаються поза увагою чимало аспектів теоретико-методологічного, правового, організаційного та загальноекономічного характеру.

Метою статті є теоретичний аналіз понять матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні та надання наукових рекомендацій щодо шляхів подолання ресурсних обмежень.

Завдання статті полягає в осучасненні теоретичних засад основ місцевого самоврядування в Україні, у визначенні тих, що забезпечують дійсність та реальність його управлінських функцій. Таке дослідження виходить за характеристики довершеності підґрунтя матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, структури її джерел та складу фінансового компоненту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Існування комунальної власності, місцевих бюджетів та інших місцевих фінансів вимагає відповідного правового регулювання, а також наявності певного самостійного режиму регулювання фінансово-економічних відносин на місцевому рівні.

Аналіз сутності поняття «матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування» свідчить про те, що воно є досить багатограним. В одних випадках акцентується увага на його економічній сутності, в інших – на правовій [1, с. 114; 2, с. 163; 3, с. 412]. Хоча очевидним є зв'язок і значення обох сфер. Це пояснюється також подвійною природою власності й фінансів, а саме – їх економічною та правовою природою. Але при всьому різноманітті публікацій з обраної тематики зауважимо, що державно-управлінські проблеми створення, використання та контролю результативності цього явища нині все ж мало досліджені.

Новизна цієї статті полягає у тому, що в ній ми намагатимемося висвітлити правові та економічні проблеми у їх поєднанні. І в цьому ракурсі слід говорити не про вузьку сферу фінансових взаємовідносин, а

про більш широкий об'єкт – про матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування, яка і є, власне, джерелом предмету нашої роботи.

Взагалі, основи місцевого самоврядування покликані: забезпечити самостійність діяльності населення до управління місцевими справами; забезпечити незалежність і невторчання з боку органів державної влади; створити умови для ефективного вирішення питань, що виникають на місцевому рівні [4, с. 39]. На думку М. Пухтинського, основи місцевого самоврядування – це сукупність правових норм, що містяться в Конституції, законах і закріплюють найбільш важливі, загальні для всіх адміністративно-територіальних утворень територіальні, правові, фінансово-економічні основи діяльності населення щодо вирішення завдань місцевого значення [5, с. 94-95].

Подібне визначення наводить і В. Кравченко [6, с. 178]. Ми схильні визначити основи місцевого самоврядування як закріплені у Конституції та законах України напрямки організації та діяльності органів місцевого самоврядування, що реалізуються та здійснюються у різних сферах суспільних відносин, і тим самим виражають його сутність і призначення.

Основною метою діяльності органів місцевого самоврядування є вирішення питань, що пов'язані із задоволенням побутових, соціально-економічних, медичних, культурних та інших потреб населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці [7, с. 9].

З цією метою у розпорядженні органів місцевого самоврядування в Україні перебувають різні матеріальні та фінансові ресурси. Саме за допомогою цих ресурсів зазначені органи забезпечують надання населення цілого комплексу послуг.

При дослідженні питань місцевого самоврядування розглядаються різноманітні напрямки його діяльності, зокрема тієї, що пов'язана із реалізацією повноважень у сфері формування та використання матеріальних, фінансових та інших ресурсів, які знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування, у власності територіальних громад.

У цьому аспекті економічний бік діяльності органів місцевого самоврядування, як слушно вказує А. А. Єжкова, має пріоритетне значення, оскільки комунальна власність і фінансові ресурси є реальною основою для успішного вирішення питань щодо забезпечення життєдіяльності місцевих співтовариств [8, с. 7]. Це у кінцевому рахунку й визначає особливу роль матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Звичайно, наявність матеріальних і фінансових ресурсів не означає, що всі громадяни отримуватимуть те, що їм належить у повній мірі. Реалізація законно визначених повноважень можлива за умови вмілого (ефективного, раціонального, результативного) управління та використання наявних ресурсів (хоча сьогодні в Україні практично відсутні бодай якісь традиції такого управління та використання).

Відповідні органи мають забезпечити власними силами весь цей процес. Також вони мають сприяти розвитку власне місцевого господарства, визначити пріоритетні завдання місцевого розвитку відповідно до програм цього розвитку. На основі фінансових планів (місцевих бюджетів) має відбуватися формування доходів і фінансування за їх рахунок видатків; на основі інших планів має здійснюватися економічна та інша

діяльність органів місцевого самоврядування [9, с. 257]. Дійсність та реальність існування місцевого самоврядування визначається матеріально-фінансовою основою, тобто тими матеріальними та фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, якими ці органи володіють, користуються та розпоряджаються (хоча не всіма цими ресурсами на практиці вони можуть самостійно насправді розпоряджатися).

Набуття Україною статусу країни з ринковою економікою суттєво не змінило відносин у сфері матеріально-фінансового забезпечення відповідної території. Проте до того (тобто, до набуття такого статусу) відбулося чимало змін у нормативно-правовому забезпеченні місцевого самоврядування, у визначенні та формуванні основ його функціонування. Змінились умови та порядок формування доходів бюджетів, визначення їх джерел. Бюджети почали розглядатися як самостійна ланка бюджетної системи (цю ознаку вони отримали ще у 90-х роках ХХ ст.), стали визнаватися самостійними фінансовими інститутами, формування яких здійснюється на основі розмежування видаткових повноважень між органами влади різних рівнів [10, с. 47].

Важливими у цьому аспекті є ст. 5 і 7 Бюджетного кодексу України [11]. Так, у ч. 1 ст. 5 закріплено те, що бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Тобто, місцеві бюджети становлять окрему ланку бюджетної системи. А в п. 3 ч.1 ст. 7 закріплений принцип самостійності, відповідно до якого Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування. В свою чергу останні коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави.

Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, і органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети.

Це положення повністю детермінується з конституційною нормою про самостійність місцевого самоврядування (тобто, що відповідно до ст.140 Конституції України місцевого 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) [12].

Належне функціонування та нормальний розвиток місцевого самоврядування у більшості країн світу неможливе за відсутності таких умов:

- законодавчого забезпечення компетенції органів місцевого самоврядування (у більшості випадків ці положення закріплюються на рівні конституції та у спеціальному законі);
- належної кількості фінансових ресурсів, необхідних для виконання своїх функцій органами місцевого самоврядування (такі фінансові ресурси акумулюються у місцевих бюджетах й інших місцевих фондах коштів);
- державна політика підтримки місцевого самоврядування через перерозподіл фінансових

ресурсів (йдеться про бюджетне регулювання та міжбюджетні відносини) [13, с. 155].

Як слушно зазначає О. А. Музика-Стефанчук, ці умови є досить відносними. Звичайно, у своїй сукупності вони створюють певне підґрунтя для життєдіяльності територіальних громад, для виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування [14, с. 39]. Ще більшою мірою вони впливають на матеріально-фінансову основу останніх.

Відносини у сфері матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування регулюються нормами конституційного, фінансового, муніципального, адміністративного, цивільного права. Ми ж розглядаємо публічно-правові аспекти таких відносин, тобто цивільно-правове регулювання не зачіпаємо. Очевидною є публічно-правова природа матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, яку ми, власне, досліджуємо.

Основа конституційного регулювання складає, звичайно, Конституція України. Згідно зі ст. 142 Конституції України матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [12].

З метою взаємодії органів місцевого самоврядування, вираження та захисту фінансових інтересів територіальних громад дозволяється об'єднання певних коштів. У зв'язку з цим, абсолютно виправдано закріплюється конституційне право територіальної громади сіл, селищ і міст об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Отже, формування та використання матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування здійснюється в межах управлінської діяльності. В Основному Законі міститься вказівка на те, що держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцевого самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. З одного боку, таке положення є певною гарантією тощо, що місцевого самоврядування має захищеність від втручання держави у суто місцеві справи.

Якщо ж таке втручання відбулося і потягло за собою витрати з місцевого бюджету, то вони гарантовано мають компенсуватися державою. З іншого боку, ця гарантія залишається дещо декларованою, оскільки на сьогодні практично відсутній механізм такого відшкодування. Деякий час після прийняття Конституції зазначена норма взагалі не діяла. Лише після прийняття 21.05.1997 р. Закону «Про місцевого самоврядування в Україні» ситуація дещо змінилася [12; 15]. Було встановлено, що держава фінансово підтримує місцевого самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Також держава гаран-

тує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет (ч.1 ст.62 Закону) [15]. Як бачимо, Закон децю розширив конституційну гарантію, але все одно залишилися питання щодо її забезпечення та реалізації.

Проте на практиці є численні проблеми, які за великим рахунком не підлягають урегулюванню правом, ці проблеми відносяться до сфери економічного регулювання та є предметом змін у бюджетному, податковому, фінансовому законодавстві нашої держави.

В цьому аспекті йдеться про системну проблематику економічної незацікавленості всіх сторін, що беруть участь у формуванні та використанні матеріальних і фінансових ресурсів. Вони не мають достатніх важелів, стимулів та механізмів, щоби належним чином зберігати їх, збільшувати, створюючи тим самим умови для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Таким чином, розробка нових сучасних концепцій фінансового забезпечення місцевого самоврядування передбачає, серед інших невідкладних завдань, вирішення проблеми оновлення принципів, форм, методів організації діяльності та фінансування місцевого самоврядування. Розкриття їх природи, характеру взаємозв'язків має важливе значення для науки та практичної діяльності. Особливо важливим є те, що матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування повинна спиратися на визначені законодавством:

- матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування;
- положення щодо захисту права комунальної власності на рівних умовах з правом власності інших суб'єктів;
- обов'язки держави фінансувати делеговані органам місцевого самоврядування її повноваження;
- заборону втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів;
- обов'язки держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком, гарантувати доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб;
- право органів місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї, цінні папери тощо.

Отже, матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, які перебувають в управлінні районних і обласних рад. Формування та використання матеріально-фінансової основи місце-

вого самоврядування здійснюється в межах їх управлінської діяльності.

Водночас, матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування має цілковите правове підґрунтя і водночас характеризується майже повною відсутністю економічного підґрунтя. В цьому аспекті йдеться про системну проблематику економічної незацікавленості всіх сторін, що беруть участь у формуванні та використанні матеріальних і фінансових ресурсів. Вони не мають достатніх важелів, стимулів та механізмів, щоби належним чином зберігати їх, збільшувати, створюючи тим самим умови для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні. Ця ситуація є предметом сучасних змін у бюджетному, податковому, фінансовому законодавстві нашої держави.

Література.

1. Голинська О.В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: [монографія] / Голинська О. В., – Одеса: ВМВ, 2013. – 272 с.
2. Бюджетирование: теории, проблемы, решения: [монографія] / [В.П. Вишневицкий, А. С. Веткин, Е. Н. Вишневицкая и др. под общ. ред. В.П. Вишневицкого]. – Донецк: ДонНТУ, ИЭП НАН Украины, 2012. – 504 с.
3. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів самоврядування / за заг. ред. А. Зайця. – К.: Вид-во Дім «Ін Юре», 2012. – 928 с.
4. Реформування державного управління в Україні: проблеми і мотиви / Кол. авт. Авт. наук. кер. Цветкова В. В. – К.: Оріяна, 2014. – 364 с.
5. Пухтинський М. О. та ін. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи / М. О. Пухтинський, П. Т. Павленчик, В. М. Князев. – К.: Логос, 2002. – 212 с.
6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: [монографія] / [В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.] ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.
7. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні: автореферат дисертація на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.13 / Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2002.–18с.
8. Ежкова А. А. Конституционно-правовые проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления: автореф. дисс... канд. юрид. наук: спец. : 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. А. Ежкова. – М., 2004. – 25 с.
9. Задоволення соціальних потреб населення як умова підвищення його довіри до влади / Є.Ф. Глухачов, Т.Б. Хомуленко, С.М. Клімова та ін.; За заг. ред. доц. Є. Ф. Глухачова. – Х.: Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2005. – 345 с.
10. Яковенко Ф. О. Трансформація державної бюджетної політики України та Польщі: [монографія] / Ф. О. Яковенко. – Вінниця: Нац. економіч. університет, 2014. – 368 с.
11. Бюджетний кодекс України 10.08.2010 № 2456–XVII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

12. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=31992.

13. Василенко Н. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. - М.: «Хогос», 2008. – 167с.

14. Музика–Стефанчук О.А. Фінансово–правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навчальний посібник / О. А. Музика–Стефанчук. – К. : Правова єдність, 2009. – 224 с.

15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97–ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

Михайло Стасишин

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В УХВАЛЕННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ГОРИЗОНТАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

У статті обґрунтовано шляхи залучення громадськості до процесу розробки і прийняття рішень органами публічної влади у контексті горизонтального управління. Проаналізовано форми, методи та рівні залучення громадськості до розробки, прийняття та реалізації рішень. Визначено напрямки подальших наукових пошуків.

Ключові слова: громадськість, громадська участь, органи публічної влади, горизонтальне управління, мережеве управління, інтерактивне управління, інформування, консультації.

Mykhaylo Stasyshyn

PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AND ITS IMPLEMENTATION LOCAL LEVEL: HORIZONTAL MANAGEMENT

In this article the ways of involving community in development and decision-making of public authorities were grounded in the context of horizontal management. This is driven by the fact that horizontal management is the only and best way to get planned results.

Horizontal management is implemented at different levels of power: between units of one department or agency; among several departments or institutions/organizations of public, private and volunteer sectors. The differences between traditional and horizontal management were shown.

Different levels of horizontal management were determined and stages of «horizontal efforts» were distinguished: personal relationships; coordination; cooperation. It is noted that horizontal control replaces hierarchical leadership with cooperation, coordination, overall responsibility for made decisions and results, and the willingness to work based on consensus. It is focused on the fact that citizens can enhance responsibility of governmental organizations through horizontal ties. This is done by implementation of maximum allowable rates of participation, law drafting and advisory forums.

Such definitions related to the concept of «horizontal management» have been determined: «network management», «interactive management», and «corporate management». It is specified that horizontal management is naturally interactive as it involves active engagement of different subjects. Participation is defined by interests, knowledge, resources and capabilities of each entity.

Characteristics of horizontal control and its variants are defined and their contribution to community becoming involved into development, adoption and implementation of management decisions. The methods of public involvement into development, adoption and implementation of decisions were analyzed. They can be divided into three forms: public participation in a particular activity; in developing plans, programs and policies of territorial development at early stages; in drafting of laws, rules and legally binding regulations.

Involvement of citizens in design, implementation and decision-making by local authorities is expected at four stages: informing citizens about planned activities; determining views of different groups on the implementation of planned activities; organizing and conducting of public examination; progress monitoring of implementation activities. It is noted that implementation of public participation can take place at several levels or only at one of them.

The analysis concluded that majority of local governments uses more often informing and communication, which is the first (basic) level of interaction between authorities and community. The level of consultation and involvement are not being fully-used. And the highest level – partnership – is almost not represented, except for rare cases. It is also noted that local governments are being rather passive regards implement implementation of levels of consultation, involvement, and partnership. This situation is not favorable for initiatives and ideas of citizens, and it limits their impact on decision-making and definition of strategic plans for their territories. That is, the more properly the level of public participation is chosen, its shape, well organized interaction, the greater effect can be obtained from public involvement.

Areas of further scientific research were identified.

Keywords: community, public authorities, horizontal management, network management, interactive management, information, consultation

Михаил Стасишин

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ: ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

В статье обоснованы пути привлечения общественности к процессу разработки и принятия решений органами публичной власти в контексте горизонтального управления. Проанализированы формы, методы и уровни привлечения общественности к разработке, принятию и реализации решений. Определены направления дальнейших научных поисков.

Ключевые слова: общественность, органы публичной власти, горизонтальное управление, сетевое управление, интерактивное управление, информирование, консультации

Постановка проблеми

Державоцентричні моделі управління, як правило, зосереджені на різних типах взаємодії між ними. При цьому джерела політичної влади не змінюються, держава, як і раніше, контролює значну владу і ресурси. Тому на порядку денному актуальним залишається питання впровадження ефективних механізмів демократії участі на місцевому рівні, за допомогою яких територіальні громади одержать реальні інструменти впливу на прийняття важливих управлінських рішень. З огляду на реалізацію в Україні курсу демократичних реформ і формування громадянського суспільства, а також зміни в суспільно-політичній структурі нашої країни, питання побудови демократичної, правової держави не сходять з порядку денного. Стрімкі зміни політичної, економічної, соціальної та культурної сфер людської діяльності актуалізують необхідність зміни підходів, методів, стилів виробничих відносин і поступового перетворення жорсткого субординаційного управління сучасними організаціями на мобільне, гнучке управління. Це, у свою чергу, вимагає суттєвої перебудови існуючої системи державного управління. Мова про горизонтальну взаємодію, демократичність через розширення участі громадськості у прийнятті управлінських рішень, реалізації програм і проєктів, оцінці досягнутих результатів. А також прозорість процесу розробки, прийняття та реалізації рішень шляхом запровадження системи публічних обговорень, активної діяльності громадських та експертних рад.

Мета

Мета статті – обґрунтування шляхів залучення громадськості до процесу розробки і прийняття рішень органами публічної влади у контексті горизонтального управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемні питання участі громадян у процесах розробки, прийняття та реалізації рішень досліджуються у численних публікаціях зарубіжних та вітчизняних вчених. Зокрема, участі громадян в державному управлінні (Т. Купер [11]), дорадчої демократії (А. Фунг [13]), колективного управління (Л. Бінгем, Т. Набатчі і Р. О'Лірі [8]), спільного управління (А. Кріс і Г. Гаш [10]). А також громадської участі у творенні та здійсненні державної політики (Афонін Е.А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. [1]), проблем проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державного управління (Калашнікова О., Крупник А. [4]) та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Поняття «горизонтальне управління» (horizontal governance) у науковій літературі європейських країн зазнало суттєвих змін, певною мірою це пов'язано і з тим, що у 2005 року у вжиток ввійшов термін «врядування – «governance». Тим не менше, дослідження цієї концепції в державному управлінні тривають. Пояснюється це тим, що горизонтальне управління є ефективним у виробництві та постачанні «суспільних товарів, які краще адаптовані до потреб громадян, мають високу якість при більш низькій вартості» [9]. Для вітчизняної науки таким об'єкт дослідження як горизонтальне управління залишається все ще на рівні спроби аналізу. Тим більше невирішеною є проблема визначення ролі громадськості в горизонтальному управлінні в процесах ухвалення та реалізації рішень на місцевому рівні.

Горизонтальне управління з'являється у 1980 році як результат співпраці державної служби з приватними і неприбутковими партнерами, поступово перетворюючись у характеристику нового публічного управління. За роки розвитку і збагачення концепції науковими здобутками горизонтальне управління набуває різних назв і визначень, в тому числі: «міжвідомчі дії, союзи, спільні підприємства, спільні дії, партнерство» [9].

Практична діяльність органів публічної влади є яскравим свідченням того, що горизонтальне управління підчас є єдиним або найкращим способом отримати запланований результат. Відтак, горизонтальне управління – це загально визнаний термін, який охоплює широкий спектр підходів до політики розвитку, питань надання послуг і методів управління. Горизонтальне управління реалізується на різних рівнях влади, між підрозділами одного відділу або агентства, між декількома департаментами або установами чи організаціями громадського, приватного та волонтерського секторів.

При цьому, на відміну від традиційного державного управління, міжорганізаційні відносини, а також відносини між політиками та чиновниками в горизонтальному управлінні характеризуються взаємопереконливістю, взаємозалежністю і співпрацею (а не командами і контролем, як у традиційному державному управлінні). На неієрархічний характер горизонтального управління вказує С. Філіпс [18], який характеризує таке управління:

- як діяльність через мережі (а не відносини в ієрархічній системі);
- як взаємозалежність (а не владні відносини);
- як переговори (а не контроль);
- як забезпечення умов (а не директивне управління).

Щодо М. Хопкінса, то він, виокремлюючи рівні горизонтального управління, виділяє три ступені «горизонтальних зусиль» [15]:

- індивідуальні відносини (на мікрорівні) – горизонтальні ініціативи реалізуються окремими особами через «свідомі зусилля з горизонтальної діяльності « та налагодження неформальних зв'язків;
- координація (на організаційному рівні) – координація зменшує дублювання і сприяє ефективному розподілу завдань та обов'язків;
- співпраця (на макрорівні) – ресурси, прийняття рішень і надання послуг інтегровано між організаціями.

Отже, горизонтальне управління замінює ієрархічне лідерство співпрацею, координацією, загальною відповідальністю за прийняті рішення і отримані результати, а також готовністю працювати на основі консенсусу:

- щодо співпраці та партнерства між центральними відомствами та органами всередині уряду (при цьому під співпрацею та партнерством завжди розумілися форми управління);
- щодо координації, то вона включає виявлення проблем горизонтального управління, встановлення пріоритетів з подолання цих проблем, створення механізмів підтримки міжвідомчої співпраці, забезпечення стимуляції діяльності,

розвиток управлінських процесів для підтримки загальносистемного консенсусу;

- щодо відповідальності, яка є основною проблемою для горизонтального управління, оскільки багатосуб'єктна.

У зв'язку з цим Т. Фітцпатрік зазначає, що партнери в горизонтальному управлінні мають (як мінімум) подвійну відповідальність. По-перше, – відповідальність між партнерами, по-друге, – вертикальну відповідальність кожного партнера перед вищим органом [12].

Відповідно до вищезазначеного, достатньо актуальною є роль громадян як споживачів рішень і послуг органів публічної влади, а також першоджерела влади [6, ст. 5]. Громадяни можуть безпосередньо закликати державні установи до відповідальності, зокрема – через горизонтальні (посуті, слабкі) зв'язки шляхом реалізації максимальних допустимих норм участі, розробки законопроектів та участі у дорадчих форумах.

Розвиток концепції горизонтального управління обумовлений також і впливом тим чи іншим чином на політику діяльності партнерів. Суб'єкти уряду та позаурядових організацій можуть сприяти виробленню політики щодо тих питань, за які вони несуть відповідальність [18]. Тим не менш, участь у політичному процесі та збереження своєї ролі з надання послуг можуть бути складними для суб'єктів недержавного сектору.

У межах здійснення нашого дослідження слід вказати і на те, що спорідненими до поняття «горизонтальне управління» є «мережеве управління», «інтерактивне управління», «корпоративне управління». Розглянемо більш детально.

Науковці та практики дедалі більше визнають, що технократичні підходи в державному управлінні мають свої обмеження, особливо коли це стосується розв'язання складних проблем, що охоплюють численні адміністративні питання і фрагментовану діяльність органів публічної влади. Зокрема там, де проблеми політики перевищують певний рівень складності й значущості, де наявні публічні інститути надто слабкі, щоб їх вирішувати, застосовуються механізми поліцентричності. Мова йде про мережеве управління, що є ефективним у розробці й прийнятті рішень. Адже завдяки інтеграції можливостей задля вирішення колективних проблем мережеве управління сприяє співпраці різних суб'єктів щодо отримання взаємовигідних результатів.

Мережеве управління характеризується масштабністю і міжсекторністю (державні, приватні та неприбуткові суб'єкти врядування). При цьому мережеві характеристики зберігаються при будь-яких міжорганізаційних мережах, залучених в процеси управління. Модель мережевого управління відображає такі види взаємовідносин:

- демократичні (обрані представники, громадяни, правова система);
- ринкові (власники та споживачі);
- адміністративні (бюрократи, професіонали).

Мережеве управління може бути визначене як взаємопов'язаність незалежних суб'єктів влади. Ця взаємопов'язаність може бути індивідуальною, громадською, корпоративною. Мережеве управління рухається у напрямку від вертикального до горизонтального підходів щодо прийняття рішень і характеризується відповідною системою зв'язків, обміну знаннями та діалогу.

Практична реалізація концепції «мережевого управління» така: руйнування інституціональних перешкод і створення горизонтальних каналів для обміну знаннями та співробітництва, які призводять до більш обґрунтованих рішень і більш ефективної їх реалізації. Т. Гомер Діксон характеризує це як «відкриту архітектуру демократії» [14].

Прийнято виділяти чотири стадії мережевого управління: мережева архітектура, підготовка основ, спільне бачення майбутнього і рефлексивне управління [16].

Щодо горизонтального управління, то воно є інтерактивним за своєю природою, оскільки передбачає активну взаємодію різних суб'єктів. Інтерактивне управління слід розуміти в його інституційному контексті і контексті вимірності. Воно означає процес управління та координації, який містить в себе безліч акторів [18]. Цей процес передбачає зв'язки як серед акторів одного інституційного рівня, так і серед акторів, що працюють на різних інституційних рівнях. Адже орган управління, не пов'язаний з іншими структурами (в межах інституційного рівня) напряму, взаємодіє у перекресному (між рівнями) режимі. Участь визначається інтересами, знаннями, ресурсами і можливостями кожного із суб'єктів.

Таким чином, у той час як всі моделі управління передбачають деяку форму взаємодії, характеристикою інтерактивного управління є його контекстуалізація і неформальність цих взаємодій. Враховуючи інтерактивний характер управління, органи влади стають менш важливими носіями політичної влади, натомість актуалізують свою діяльність для взаємодії.

Корпоративне (організаційне) управління слід вважати різновидом горизонтального управління. Адже по суті, воно є своєрідним триумвіратом, поєднанням діяльності трьох суб'єктів – організації (її рад), менеджерів і акціонерів. Воно має вертикальний (між керівниками і малими акціонерами [20]) і горизонтальний вимір.

В цілому зазначені характеристики горизонтального управління та його різновидів свідчать про різний ступінь залучення громадськості у процеси розробки, прийняття та реалізації рішень на місцях. У зв'язку з цим видається доцільним звернутися до досліджень аналітичного центру ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», в яких виділяється ряд функцій такого соціального механізму, як громадська участь. Зокрема, як механізму обміну інформацією, котра сприяє виявленню потреб та проблем, виробленню нових ідей, пошуку нових рішень проблем, оцінці альтернатив та їх наслідків; створює умови для вирішення конфліктів в місцевому співтоваристві, пошуку консенсусу [5].

Методи залучення громадськості до процесу прийняття рішень можна розділити на три форми, залежно від різних видів діяльності. Зокрема, це участь громадськості:

- в будь-якій конкретній діяльності. Наприклад, рішення, що стосуються територіального планування, ліцензії на господарську діяльність, дозвіл на будівництво та експлуатацію, дозвіл на використання природних ресурсів, дозволи на викиди забруднюючих речовин у воду, атмосферу або ґрунт і т.ін.
- в розробці планів, програм і політики, пов'язаних з розвитком території на ранньому етапі. Це мо-

жуть бути стратегії землекористування та регіонального розвитку, секторальне планування в галузі транспорту, туризму, енергетики, важкої та легкої промисловості, водних ресурсів, охорони здоров'я, санітарного стану і т.ін.

- у процесі розробки законів, правил і юридично обов'язкових нормативних актів (укази, положення, постанови, інструкції, стандарти, правила і т. ін.).

Що стосується поетапності здійснення процесу залучення громадян до розробки, прийняття та реалізації рішень органами місцевого самоврядування, то їх можна розподілити наступним чином.

1. Інформування громадян про заплановану діяльність (проект, стратегію, ініціативу) на стадії аналізу проблемного поля та оцінки потреб. Орган місцевого самоврядування готує інформацію про наміри щодо здійснення проекту або програми, яка повинна містити: цілі, завдання і терміни реалізації проекту; інформацію про запланований проект, включаючи можливі реальні альтернативи, в т.ч. відмова від реалізації проекту; план передбачуваних дій з переліком засобів їх забезпечення. Інформування громадян відбувається через ЗМІ, некомерційні організації, органи місцевого самоврядування, громадські слухання, круглі столи і т. ін. про поточний стан справ, про можливі несприятливі фактори впливу на проект (економічні, екологічні, соціальні, історико-археологічні, культурні і т. ін.).

2. Визначення думок різних груп населення з приводу реалізації запланованої діяльності на основі надання їм повної інформації про неї (протоколи громадських слухань, збір підписів, анкетування, завірені протоколи зборів, звернення, резолюції і т. ін.).

3. Організація та проведення громадської експертизи.

4. Моніторинг ходу реалізації діяльності.

У процесі розробки, прийняття та реалізації державно-управлінських рішень науковці [1] виокремлюють різні форми громадської участі: інформування, різноманітні форми консультацій, громадські слухання, круглий стіл, неформальні зустрічі, громадська освіта, демонстраційні проекти, референдум, консультації та координаційні ради.

З огляду на зазначене, здійснення громадської участі може відбуватися на декількох рівнях або на одному з них:

- Інформування – передбачає підвищення прозорості інформації у галузі прийнятих рішень.
- Консультації – передбачає опитування громадської думки, профільні зустрічі, запит думки громадських експертів.
- Спільне прийняття рішень – передбачає, що громадськість має право пропонувати рекомендації, але право прийняття остаточного рішення залишається за представниками влади.
- Спільна діяльність – реальна участь громадян у процесі планування та реалізації прийнятих рішень.
- Підтримка місцевих ініціатив – делегування повноважень і цивільне управління.

Більшість органів місцевого самоврядування використовує поінформовування та комунікацію, що є першими (базовими) рівнями взаємодії влади і громадськості. Не повною мірою використовуються рівні

консультавання, залучення. А найвищий серед рівнів – партнерство – майже не представлений, крім поодиноких випадків. У зв'язку із цим можна констатувати пасивність органів місцевого самоврядування щодо впровадження в практику рівнів консультавання, залучення, партнерства [4, с. 26]. Така ситуація не є сприятливою для реалізації ініціатив, ідей громадян та обмежує їх вплив на прийняття рішень і визначення стратегічних планів розвитку своїх територій.

Особливість такої участі громадськості в процесі прийняття рішення передбачає діяльність представників громадськості на партнерських засадах з державними органами.

Але разом із тим, громадськість, яка є основою самоврядування на місцях, ще не має достатнього активного досвіду участі у здійсненні публічної влади на локальному рівні та муніципально-правової практики контролю за діяльністю місцевих органів влади з метою впливу на вирішення проблемних питань розвитку територій, що є одним із завдань реформи місцевого самоврядування в Україні.

Як зазначає В. Гройсман [3], є певний досвід у залученні громад до спільної з органами місцевого самоврядування реалізації проектів на місцях. На це, зокрема, спрямований Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, а також ряд проектів, які підтримуються міжнародними організаціями. Певний аналіз практики таких проектів і конкурсів здійснено у дисертаційному дослідженні О. К. Гордєєва [2]. Разом з тим, на сьогодні варто було б оцінити можливість для стимулювання активності громад у перехідний період реформи і в майбутньому. Це може становити проблемне поле подальших наукових розвідок.

➤ Громадська участь не може розпочатися сама собою, це заплановані зусилля із залучення громадян до процесу розробки, прийняття та реалізації рішення. Чим правильніше обраний рівень громадської участі, його форма, добре організована взаємодія, тим більший ефект можна отримати від залучення громадськості. Відтак, зазначені характеристики горизонтального управління та його різновидів свідчать про різний ступінь залучення громадськості до процесів розробки, прийняття та реалізації рішень на місцях. Адже збільшення рівня участі громадян у процесах розробки та прийняття рішень може сприяти розвитку демократичних цінностей у членів територіальної громади за допомогою встановлення довірливих і конфіденційних відносин, розвитку горизонтального управління.

Література.

1. Афонін Е.А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 160 с.
2. Гордєєв О.К. Механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади / автореф. к.н.з держ. упр. за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування. – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Одеса, 2014. – 20 с.
3. Гройсман В. Реформа місцевого самоврядування – важлива справа українських громад // Місцеве

- самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – №2 (6) – квітень-червень 2014. – С. 6–7.
4. Громадськість та місцева влада Донеччини – ефективні механізми взаємодії // ДОО ВГО «Комітет виборців України», 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/gromadskist-ta-mistceva-vlada-efektivni-mekhanizmi-vzaemodiii-na-donechchini>
5. Калашнікова О., Крупник А. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державного управління // Аналітична записка експертної групи ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». – <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demokratiyi-uchasti.pdf>
6. Конституція України від 28.06.1997 / Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996. – № 30. – ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
7. Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
8. Bingham Blomgren L., Nabatchi T., O'Leary R. The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government / Bingham Lisa Blomgren, Tina Nabatchi, Rosemary O'Leary // *Public Administration Review*. – № 65(5). – 2005. – P. 547–58.
9. Bourgault J., Lapierre R. Horizontality and Public Management: Final Report to the Canadian Centre for Management Development, the Leadership Network, the Federal Regional Council – Quebec and the École nationale d'administration publique. Retrieved April, 2009. – Mode of access: http://www.csp-s-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P96_e.pdf
10. Chris A., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice / Ansell Chris, Alison Gash // *Journal of Public Administration Research and Theory* № 18(4). – 2007. – P. 543–71.
11. Cooper T. L. Citizenship and Professionalism in Public Administration / Terry L. Cooper // *Democracy, Bureaucracy, and Administration*. – Edited by Camilla Stivers. – Boulder, CO: Westview Press, 2001. – P. 266–279.
12. Fitzpatrick T. Horizontal Management: Trends in Governance and Accountability. - Canadian Centre for Management Development. Action Research Roundtable on the Management of Horizontal Issues. Retrieved April, 2009. – Mode of access: www.csp-s-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/W2_e.pdf
13. Fung A. Varieties of Participation in Complex Governance / Fung, Archon // *Public Administration Review*. – № 66. – 2006. – P. 66–75.
14. Homer-Dixon T. The Great Transformation—Climate change as cultural change / Homer-Dixon T. – 2009. – Mode of access: <http://www.homerdixon.com/2009/06/08/speech-to-a-conference-on-the-great-transformation-climate-change-and-cultural-change/>
15. Hopkins M., Couture C., Moore E. Moving from the Heroic to the Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects. / Hopkins, M., Couture, C. & Moore, E. – April, 2009. – Mode of access: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/SC94-81-2001E.pdf>
16. Networked Governance. – Mode of access: <https://www.iisd.org/networks/gov/>
17. Phillips S. The Intersection of Governance and Citizenship in Canada: Not Quite the Third Way. IRPP Policy Matters. – Montreal: Institute for Research on Public Policy, August 2009. – Mode of access: <http://www.irpp.org/pm/archive/pmvol7no4.pdf>
18. Phillips S. The Myths of Horizontal Governance: Is the Third Sector Really a Partner? - April, 2009. – Mode of access: <http://www.istr.org/conferences/toronto/workingpapers/phillips.susan.pdf>
19. Roe M. Discussion Paper No. 488 08/2004 / Mark J. Roe. – Harvard Law School Cambridge, MA 02138 - Harvard John center for law, economics, and business the institutions of corporate governance. – Mode of access: http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center
20. Torfing J., Peters G., Pierre J., Sørensen E. Horizontal, vertical, and diagonal governance / Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, Eva Sørensen – Mode of access: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001/acprof-9780199596751-chapter-6>

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

УДК 001.891

Антонина Шмагун

аспірант Академії муніципального управління МОН України

ВИЯВЛЕННЯ ТЕНДЕНЦІЙ ТА СПІВВІДНОШЕНЬ ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ПРЕДМЕТ ПРИРОСТУ ЗНАНЬ

У даній статті проведений аналіз на предмет виявлення тенденцій та співвідношень дисертаційних досліджень з державного управління щодо приросту знань. Виявлені статистичні дані про їх захист у 2010–2014 роках, що систематизовані за складовими та напрямками вектору приросту знань. Складовими цього вектору є функції планування, організації, контролю. Серед напрямів цього вектору наведені стратегії, концепції, державні політики, програмні та бюджетні заходи, структурно-управлінське проектування та реформування, організаційні відносини, рівень знань персоналу та емпіричні знання про об'єкт управління. На їх підставі побудовані графіки захистів та показана динаміка відповідних змін, а також виділені певні тенденції. Це, на нашу думку, дозволяє системно підійти до вибору складової та напрямів вектору приросту знань у державному чи публічному управлінні для подальших досліджень.

Ключові слова: виявлення, державне управління, дисертаційні дослідження, предмет, приріст знань, співвідношення, тенденції.

Antonyna Shmahun

IDENTIFY TRENDS AND RELATIONSHIPS DISSERTATION RESEARCH ON PUBLIC ADMINISTRATION SUBJECT TO GROWTH OF KNOWLEDGE

This article analyzed to identify trends and correlations dissertation research Public Administration on the growth of knowledge.

The growth of knowledge is one of the most significant indicators of modern society - knowledge society and innovation. Formation of Ukraine signs the information society and innovation is directly related to the growth of knowledge in all its fields, fields and relationships. It cannot remain aloof and public administration in general and public administration in particular.

Last to be leaders, and, therefore, the leaders of this process. In turn, this will require significant changes in their scientific support, directing the latter to the continued growth and upgrade management skills. A significant contribution to this process can make the search for dissertations about as referred to in this article.

Assessment of knowledge growth and changes occurring in the world and across countries, systematically engaged in certain institutions. There are evaluation and governance in different countries.

We have set more modest, but still significant problem estimate the increase of knowledge that is due to their thesis in public administration.

For this it was necessary to find out how such forms of knowledge and increase its basic form appropriate vector.

The main components of the vector gain knowledge we are three. This is the planning, organization and control. The following main areas of basic knowledge vector of growth in public administration, as a strategy, the concept of public policy, program and budgetary measures, structural design and management reform, institutional relationships, staff knowledge and empirical knowledge of facility management.

The article revealed statistics on their thesis in public administration in the years 2010-2014, which systematized by components and areas of knowledge growth vector. On the basis of their graphs protection and shows the dynamics of the changes and highlighted certain trends.

Thesis on research planning functions in public administration, focused on improving the processes, methods and technology planning at different horizons (long, medium and short) and levels (international, national, sectoral, regional, local) of the system. They give increase knowledge about the future.

Thesis on the research functions of the organization in public administration, focused on improving the processes, methods and technology organizations at all levels of government. They give increase knowledge of today.

Thesis on the research functions of control in public administration, focused on improving the processes, methods and control technology in all its various forms and types. They give increase knowledge about the past as a result of its inspection, evaluation, refinement.

The dynamics of dissertation defense within the specified period and concluded considerable decline after 2012 the total number of dissertation defense in all major growth areas of expertise.

© Шмагун А.В., 2015.

At the same time, since 2012 has been a steady decrease in the direction of defense planning and that will increase protections in the direction of the organization. The issue of control is dedicated to a small number of works for the entire period of the study.

The analysis, in our opinion, allows the system to choose the direction vector component and increase knowledge in the public or public administration for further research.

Keywords: *identification, public administration, dissertation research subject, gain knowledge, relationships, trends.*

Антонина Шмагун

ВЫЯВЛЕНИЕ ТЕНДЕНЦИЙ И СООТНОШЕНИЙ ДИССЕРТАЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ НА ПРЕДМЕТ ПРИРОСТА ЗНАНИЙ

В данной статье проведен анализ на предмет выявления тенденций и соотношений диссертационных исследований по государственному управлению по приросту знаний. Выявлены статистические данные об их защите в 2010–2014 годах и систематизированы по составляющим и направлениям вектора прироста знаний. Составляющими этого вектора есть функции планирования, организации, контроля. Среди направлений этого вектора приведены стратегии, концепции, государственные политики, программные и бюджетные меры, структурно-управленческое проектирование и реформирование, организационные отношения, уровень знаний персонала и эмпирические знания об объекте управления. На их основании построены графики защит и показана динамика соответствующих изменений, а также выделены определенные тенденции. Это, по нашему мнению, позволяет системно подойти к выбору составляющей и направления вектора прироста знаний в государственном или общественном управлении для дальнейших исследований.

Ключевые слова: *выявление, государственное управление, диссертационные исследования, предмет, прирост знаний, соотношение, тенденции.*

Постановка проблеми

Формування в Україні ознак інформаційного та інноваційного суспільства безпосередньо пов'язане з приростом знань в усіх його сферах, галузях і відносинах. Не може залишатися осторонь і публічне управління взагалі та державне управління зокрема. Останні мають бути провідниками, а, відтак, і лідерами цього процесу. У свою чергу, це потребує суттєвих змін в їх науковому забезпеченні, спрямування останнього на процес постійного приросту та оновлення управлінських знань. Значний внесок у розвиток такого процесу можуть зробити дисертаційні пошуки, про що і йдеться у цій статті.

Дане дослідження спирається на методичку аналізу статистики та динаміки захистів дисертацій з державного управління, запропоновану у роботах [1–3].

Метою даної статті є виявлення тенденцій та співвідношень дисертаційних досліджень з державного управління щодо приросту знань.

Приріст знань є одним з найбільш суттєвих показників розвитку сучасного суспільства – суспільства знань та інновацій. Оцінку такого приросту та змін, що відбуваються у світі та по країнах, систематично здійснюють певні інститути. Є такі оцінки й з державного управління різних країн.

Ми поставили більш скромне, але теж суттєве завдання оцінити приріст знань, що відбувається внаслідок захисту дисертаційних робіт у державному управлінні. Перше, що необхідно було зробити для цього з'ясувати, яким чином утворюється такий приріст знань та сформулювати відповідний його базовий вектор.

Серед основних складових вектору приросту знань нами виділено три. Це планування, організація та контроль. Як основні напрями базового вектору приросту знань у системі державного управління нами виділені такі: стратегії, концепції, державні політики, програмні

та бюджетні заходи, структурно-управлінське проектування та реформування, організаційні відносини, рівень знань персоналу та емпіричні значення про об'єкт управління. Статистичне поле проведених досліджень за останні 5 повних років, тобто з 2010 по 2014 роки наведено у таблиці 1.

Дисертації, присвячені дослідженням функції планування у системі державного управління, зорієнтовані на вдосконалення процесів, методів та технологій планування на різних горизонтах (довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий) і рівнях (міжнародний, державний, галузевий, регіональний, місцевий) такої системи. Вони дають приріст знань у майбутньому. Дисертації, присвячені дослідженням функції організації у системі державного управління, орієнтовані на вдосконалення процесів, методів та технологій організації на всіх рівнях державного управління. Вони дають приріст знань у сьогоdnішньому. Дисертації, присвячені дослідженням функції контролю у системі державного управління, орієнтовані на вдосконалення процесів, методів та технологій контролю у всьому різноманіттю його форм та видів. Вони дають приріст знань у минулому в результаті його перевірки, оцінювання, уточнення.

На підставі даних табл. 1 побудуємо графік кількості захистів робіт за основними складовими вектору приросту знань. (див. рис.1).

На підставі графіку на рис. 1 можна зробити такі висновки щодо динаміки дисертаційних захистів у зазначений період. У 2012 році відбулося суттєве падіння захистів дисертацій за всіма основними напрямками приросту знань. В цілому з 2012 року спостерігається стійке зменшення захистів за напрямом планування та зростання захистів за напрямом організації. Питанням контролю присвячена незначна кількість робіт за весь період дослідження.

Розглянемо, як зазначені процеси щодо кількості захистів дисертаційних робіт відобразилися на плану-

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

Статистичне поле дисертацій за напрямом та складовими вектору приросту знань у системі державного управління

№ з/п	Напрямок приросту знань	Складові вектору приросту знань	2010	2011	2012	2013	2014	Σ
	стратегії	планування	11	10	12	8	9	50
	концепції	планування	22	23	16	21	12	94
	державні політики	планування	29	27	23	25	15	119
	програмні завдання	планування	0	2	2	1	1	6
	бюджетні заходи	планування	2	4	0	2	0	8
	структури управління	організація	26	18	12	22	27	105
	організаційні відносини	організація	80	81	69	74	91	395
	рівень знань персоналу	організація	4	9	6	12	7	38
	емпіричні знання про об'єкт управління	контроль	8	10	5	2	7	32
	Разом		182	184	145	167	169	847
	Всього		184	184	145	169	170	852
	Без приросту знань*		2	0	0	2	1	5

Примітка: * за оцінкою автора.

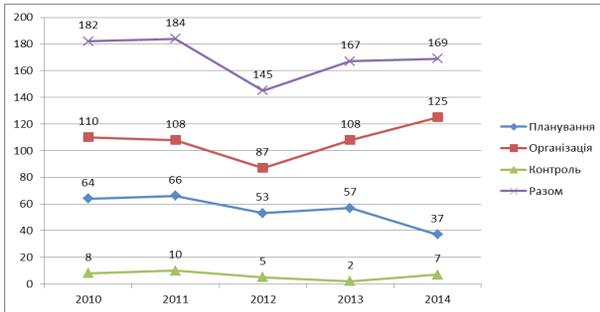


Рис. 1. Графіки кількості захистів робіт за основними складовими вектору приросту знань.

ванні, зокрема на видах робіт – докторських та кандидатських захистах. Для цього звернемося до рис. 2.

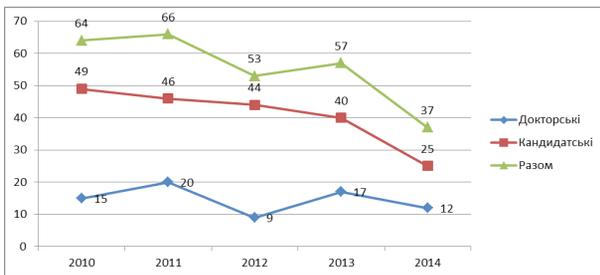


Рис. 2. Графіки захистів докторських та кандидатських дисертацій за складовою «планування».

З наведених рисунків бачимо, що відбувається поступове зниження кількості робіт з планування як в цілому, так і кандидатських робіт.

На рис. 3 наведено графік захистів дисертацій за спеціальностями галузі науки «державне управління» за складовою «планування».

З рис. 3 видно, що зменшення загальної кількості захистів дисертацій у галузі науки «державне управління» за складовою «планування», насамперед, відбувається внаслідок суттєвого зменшення, починаючи з 2012 року, захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

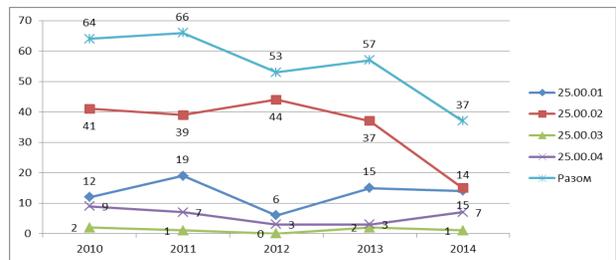


Рис. 3. Графіки захистів дисертацій за спеціальностями галузі науки «державне управління» за складовою «планування».

На завершення розгляду дисертацій щодо планування розглянемо їх статистику та динаміку за основними напрямками складової «планування» вектору приросту знань (див. рис. 4).

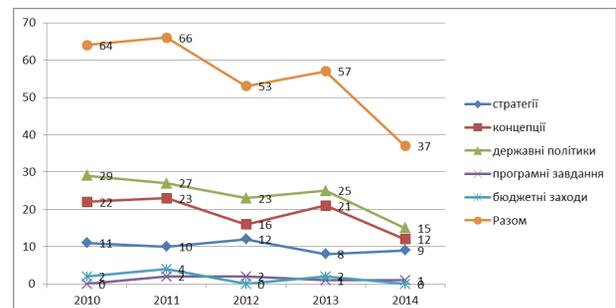


Рис. 4. Графіки захистів дисертацій у галузі науки «Державне управління» за основними напрямками «планування».

Розглянемо, як зазначені процеси щодо кількості захистів дисертаційних робіт відобразилися на складовій «організація», зокрема на видах робіт – докторських та кандидатських захистах. Для цього звернемося до рис. 5.

З рис. 5 бачимо, що відбувається поступове зростання з 2012 року захистів робіт з організації як в цілому, так і кандидатських робіт.

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

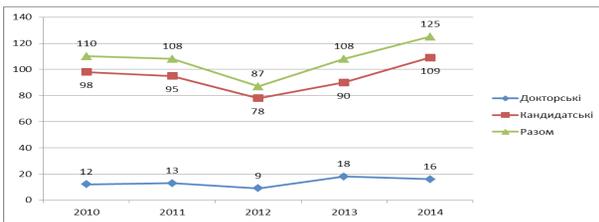


Рис. 5. Графіки докторських та кандидатських дисертацій за складовою «організація».

На рис. 6 наведені графіки захистів дисертацій за спеціальностями галузі науки «державне управління» за складовою «організація».

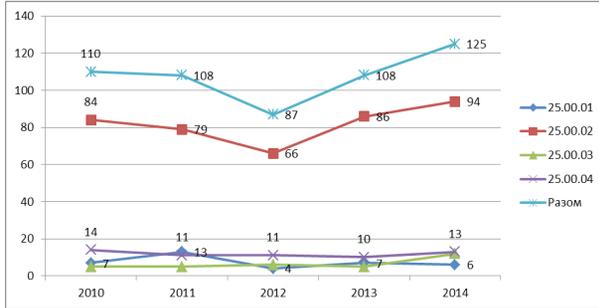


Рис. 6. Графіки захистів дисертацій за спеціальностями галузі науки «державне управління» за складовою «організація».

На завершення розгляду дисертацій щодо складової «організація» розглянемо їх статистику та динаміку за основними напрямками вектору приросту знань (див. рис. 7).

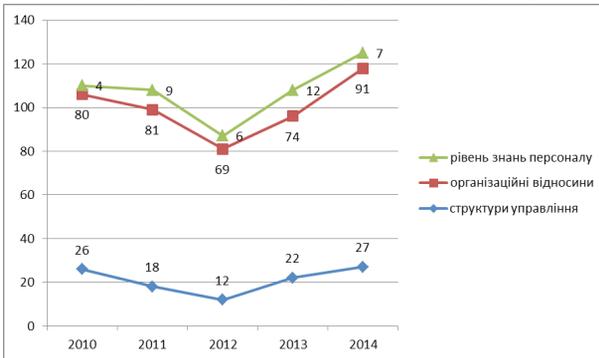


Рис. 7. Графіки основних напрямків складової «організація» вектору приросту знань.

Далі розглянемо, які тенденції захистів дисертаційних робіт характерні для складової «контроль», зокрема для докторських та кандидатських захистів (рис. 8), а також за спеціальностями науки державного управління (рис. 9).



Рис. 8. Графіки захистів дисертаційних робіт щодо контролю.

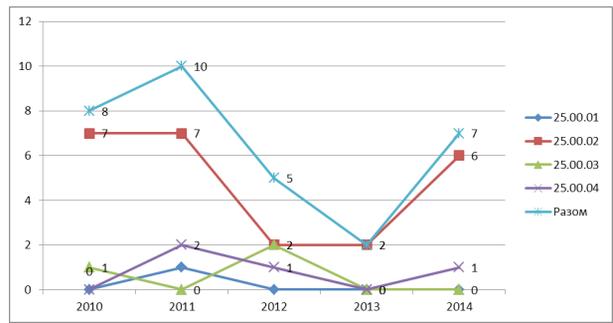


Рис. 9. Графіки захисту дисертацій за спеціальностями галузі науки «державне управління» за складовою «контроль».

Як бачимо з рис. 8 та рис. 9, основною тенденцією захистів дисертацій за складовою «контроль» є суттєва їх залежність від захистів кандидатських дисертацій та захистів за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

На завершення розгляду захистів дисертацій за складовою «контроль» для уніфікації викладу матеріалу наведено відповідний графік захистів дисертацій за напрямками, що співставленні з цією складовою. Таких напрямків – один. Це «емпіричні значення про об'єкт управління» (див. рис. 10).

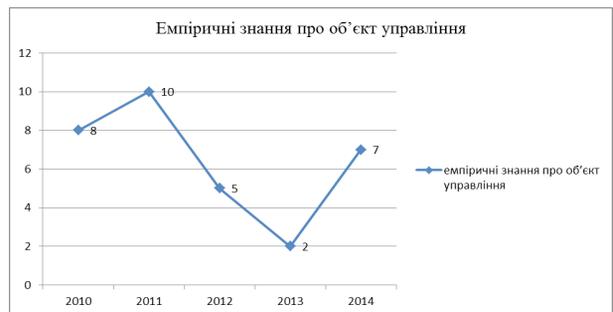


Рис. 10. Графік захистів дисертацій за напрямком «емпіричні знання про об'єкт управління».

У даній статті проведений аналіз на предмет виявлення тенденцій та співвідношень дисертаційних досліджень з державного управління щодо приросту знань. Виявлені статистичні дані про їх захисти у 2010–2014 роках, що систематизовані за складовими та напрямками вектору приросту знань. Складовими цього вектору є функції планування, організації, контролю. Серед напрямків цього вектору наведені стратегії, концепції, державні політики, програмні та бюджетні заходи, структурно-управлінське проектування та реформування, організаційні відносини, рівень знань персоналу та емпіричні знання про об'єкт управління. На їх підставі побудовані графіки захистів та показана динаміка відповідних змін, а також виділені певні тенденції. Це, на нашу думку, дозволяє системно підійти до вибору складової та напрямків вектору приросту знань у державному чи публічному управлінні для подальших досліджень.

Література.

1. Бакуменко В. Д. Наукова діяльність Української Академії державного управління при Президентові України / В. М. Князев, В. Д. Бакуменко. - Командор. – 2000. – № 1. – С. 3–7.

Висновки

2. Мотренко Т. В. Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління (до 10-річчя галузі науки державного управління в Україні) / Т. В. Мотренко, В. Д. Бакуменко, О. І. Васильєва. – Вісник державної служби, 2007, вип. 4. - С. 6-15.

3. Розвиток галузі науки «Державне управління» (1996–2011 рр.) : інформаційно-аналітичні матеріали / Ващенко К. О., Чмига В. О., Демедишина Н. І., Тертишна О. А. ; за заг. ред.. В. В. Толкованова, Ю. В. Ковбасюка. – Тернопіль : Економічна думка, 2011. – 251 с.

Шановні автори!

При підготовці матеріалів для публікації у фахових періодичних виданнях Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України редакційна колегія і видавництво просять Вас дотримуватися таких вимог:

матеріали подавати українською мовою, якісно вичитаними;

текст наукової статті подається з анотацією та ключовими словами українською та російською мовами;

анотація має складати 8-10 рядків (4-6 речень), де чітко сформульована головна ідея статті та стисло обґрунтована її актуальність;

окремо подається скорочений варіант (розширена анотація) наукової статті англійською мовою. Текст має містити: постановку проблеми і актуальність; мету статті, її завдання; стисле викладення сутності дослідження; висновки та кінцеві результати. Обсяг англійського варіанта статті повинен становити дві сторінки (до 4000 знаків);

назва статті, прізвище, ім'я та по батькові, відомості про авторів також дублюються російською та англійською мовами;

у довідці про авторів вказувати прізвище, ім'я та по батькові (повністю, у називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, посаду, адресу, телефон та інші засоби зв'язку; іноземні автори вказують також назву країни;

обсяг статті, у тому числі зі списком використаної літератури, таблицями, схемами тощо, не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тисяч знаків з проміжками (12 стор. формату А4):

текст має бути набраний шрифтом Times New Roman 12 кеглем через 2 інтервали, верхнє і нижнє поле - 2 см, ліве - 2,5 см, праве - 1,5 см;

в тексті статті посилання на використану літературу наводяться в квадратних дужках;

в кінці матеріалу обов'язковим є наведення літературних джерел та їх оформлення відповідно до вимог ВАК України, ГОСТ 7.1-84, ГОСТ 7.1.2-9-3, ДСТУ 3582-97:

список літератури має містити лише джерела, на які є посилання в тексті;

кількість згаданих джерел, на які є посилання у тексті, повинна відповідати кількості джерел, зазначених у списку літератури;

матеріали мають бути:

набрані на комп'ютері (редактор Microsoft Office Word), записані на електронний носій, причому графіки, таблиці, схеми тощо подаються окремими файлами і вміщуються також у тексті матеріалів;

електронний носій та надрукований в одному примірнику текст (оформлений за вказаними вимогами) подаються у видавництво за 2 місяці до початку виходу друкованого видання в світ; диск та тексти не повертаються; якщо є розходження між електронним і паперовим варіантами, перевага надається паперовому;

редакційна колегія та видавництво мають право редагувати та скорочувати матеріали;

відповідальність за зміст поданого матеріалу несуть автори;

матеріали мають подаватися з рецензіями фахівців та рекомендаціями кафедри до друку; підпис рецензента повинен бути завіреним у встановленому порядку;

всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом;

відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 № 7-05/1 "Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України" зміст наукових статей, що приймаються до друку в фахових виданнях, повинен містити такі складові:

1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;

3) виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;

4) формулювання цілей статті (постановка завдання);

5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

6) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Примітка

Відповідно до наказу № 36 від 10.06.04 р. встановлено такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних з опублікуванням наукових праць у періодичних наукових виданнях ОРІДУ НАДУ при Президентові України:

1. Для науково-педагогічних і наукових працівників, інших фахівців Інституту, які мають науковий ступінь або вчене звання, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що обіймають посади I-IV категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування за замовленням Інституту, публікації здійснювати в установленому порядку за кошти закладу.

2. Встановлено квоту з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання:

для аспірантів, які навчаються за державним замовленням, - 3 статті;

для докторантів, які готуються за державним замовленням, - до 20 статей.

Іншим авторам, які подають матеріали до публікації у видавництва НАДУ, надаються видавничі послуги згідно з наказом «Про платні послуги».

Dear authors!

Preparing publication in professional journals of Odessa Regional Institute for Public Administration, NAPA under the President of Ukraine, Editorial Board and Publishing Office ask you to follow these requirements:

the materials are submitted in Ukrainian in proofread quality;

the text of the article is submitted with the abstract and key words in Russian and Ukrainian;

the abstract should form 8-10 lines (4-6 sentences), which clearly formulate the main idea of the article and briefly prove its relevance;

a shortened version (extended annotation) of the article in English is submitted separately. The text should include: problem and relevance; the aim of the article, its tasks; summary of the nature of the study; findings and outcomes. The size of the English version of the article should be two pages (up to 4,000 printed characters);

title, surname, name and patronymic, information about the authors are also duplicated in Russian and English;

in authors' reference the surname, name and patronymic (in full, in the nominative case), scientific degree, academic affiliation, position, address, telephone and other means of communication are indicated; foreign authors should also point their country name;

the size of the article, including the list of references, tables, diagrams, etc., should not exceed 0.5 copyright sheet, i.e. 20,000 printed characters with spaces (12 p. A4):

the text should be typed with Times New Roman font size 12 in 2 intervals, upper and lower margins - 2 cm, left - 2.5 cm, right - 1,5 cm;

the references to the literature are given in the text in square brackets;

at the end of the material the guidance literature and its registration in compliance with the requirements of HAC (Higher Accreditation Commission) of Ukraine, GOST 7.1-84, GOST 7.1.2-9-3, GOST 3582-97 are required:

the list of references should include only the sources referred to in the text;

the number of these sources, which are referred to in the text must match the number of sources listed in the references;

the materials must be:

typed on a computer (editor Microsoft Office Word), recorded on electronic media (disc), with graphs, tables, diagrams, etc. given as individual files and included in the text as well;

an electronic media (disc) and printed one copy of the text (designed for listed requirements) are submitted to the publisher 2 months before the release of the print edition; the disc and texts are not returned;

if there are differences between the electronic and the paper versions, the paper variant is preferred;

the Editorial Board and Publishing Office have the right to edit and cut the materials;

the authors are responsible for the content of the submitted materials;

the materials must be submitted with the reviews and recommendations of the experts of the academic departments; reviewer's signature must be certified in the established order;

all authors have to sign the material with their handwritten signature;

according to the decree of the Presidium of HAC of Ukraine from 15.01.2003 № 7-05 / 1 "On increasing requirements for professional publications, listed HAC of Ukraine" the content of scientific articles which are accepted for publication in professional journals, should include the following components:

1) the statement of the problem and its connection with important scientific and practical tasks;

2) the analysis of recent researches and publications in which a solution of the problem is started and which the author refers to;

3) previous unresolved part of the problem to which the article is devoted;

4) formulation of the aims of the article (main problem);

5) the main material with full justification of scientific results;

6) the findings and outcomes of the study and perspectives for further research in this direction.

Note

According to the order № 36 from 10.06.04 the following procedure for providing publishing services related to the publication of scientific works in periodic scientific publications of ORIPA NAPA under the President of Ukraine is established:

1. for faculty members, researchers and other specialists of the Institute who have scientific degree or academic title, civil servants, local self-government officials who hold positions of I-IV categories, specialists from other agencies, institutions and organizations who submit the materials ordered by the Institute, publications are funded by the institute according to the established order.

2. The quota for free publishing services during the period of training is established:

for PhD students who study on public order, - 3 articles;

for Doctoral students who are preparing for public order - to 20 articles.

The other authors who submit the material for publication in the NAPA Publishing Office, the publishing services are provided under the resolution "On paid services".

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 4(64) Issue

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*
Технічний редактор *А. В. Бойченко*
Коректор *О. В. Дрига*

Підписано до друку 29.12.2015.
Формат 60x84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Agiat». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 19,2.
Тираж 100 прим. Зам. № 44/12.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 729-76-48, 729-76-49
www.oridu.odessa.ua