

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Журнал заснований у 1918 році

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Державне управління

Том 29 (68) № 3 2018

**Київ
2018**

Головний редактор:

Горник Володимир Гнатович – доктор наук з державного управління, доцент, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Члени редакційної колегії:

Кравченко Сергій Олександрович – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Клименюк Микола Миколайович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та міжнародних економічних відносин Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Царенко Оксана В'ячеславівна – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри обліку та аудиту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Сімак Сергій Васильович – доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економіки та підприємства Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Шмагун Антоніна Вікторівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Бакуменко Валерій Данилович – доктор наук з державного управління, професор, почесний доктор Національної академії державного управління при Президентові України;

Васильєва Олександра Іллівна – доктор наук з державного управління, професор, відмінник освіти України, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України;

Кураташвілі Альфред Анзорович – доктор економічних наук та доктор юридичних наук, професор, Міжнародна академія соціально-економічних наук (м. Тбілісі, Грузія), президент; дійсний член Нью-Йоркської академії наук і академік Академії політичних наук США;

Хлобистів Євген Володимирович – доктор економічних наук, професор, директор Міжнародного науково-дидактичного інституту вищої школи економіки та гуманітаристики міста Бельско-Бяла, Польща;

Іваницька Ольга Михайлівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»;

Пантелейчук Ірина Вікторівна – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач сектору духовного розвитку Головного департаменту з питань гуманітарної політики Адміністрації Президента України;

Марова Світлана Феліксівна – доктор наук з державного управління, професор, ректор Донецького державного університету управління;

Карлова Валентина Володимирівна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України;

Козаков Володимир Миколайович – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 10 від 12.06.2018 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 22896-12796Р від 11.08.2017 року).

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України з державного управління відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2017 № 1714 (додаток 7).

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Сергієнко О.В.

ДЕРЖАВНИЙ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНИЙ НАГЛЯД ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ
ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ..... 1

Сухенко С.В.

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ОХОРОНОЮ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ.....6

Твердохліб О.С.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ
СУЧАСНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ..... 11

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Агафонова Н.О.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРАВОСУДДЯ І ГРОМАДСЬКОСТІ17

Акімов А.В.

ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ
ЯК АЛЬТЕРНАТИВНА ФОРМА УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ..... 23

Бондар Г.Л.

СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ ФАКТОРИ ТА УМОВИ РОЗВИТКУ КОМУНІКАТИВНОЇ
КОМПЕТЕНТНОСТІ ФАХІВЦЯ В ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... 28

Гаврилюк А.М.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОБҐРУНТУВАННЯ
ФЕНОМЕНУ ТУРИЗМУ ЯК СОЦІАЛЬНОГО ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВИ.....34

Горбик В.М.

МОДЕЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ 40

Євсюков О.П.

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ Й ОСОБЛИВОСТІ РОЗРОБКИ
ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ 46

Козименко І.А.

РЕФОРМУВАННЯ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ
В КОНТЕКСТІ СТРУКТУРНОЇ ПЕРЕБУДОВИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ.....51

Круглов В.В.

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ КІБЕРБЕЗПЕКИ.....57

Мельничук Л.М.

ФОРМУВАННЯ ІНТЕГРОВАНОЇ СИСТЕМИ ПОСЛУГ
СОЦІОГУМАНІТАРНОГО СПРЯМУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ..... 62

Николаєва В.І.

ПРОБЛЕМНЕ ПОЛЕ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНСТИТУАЛІЗАЦІЄЮ
СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ.....68

Осик С.В.

ФОРМУВАННЯ ТА ВИХОВАННЯ КУЛЬТУРИ ЗДОРОВ'Я
МОЛОДІ В УКРАЇНІ ЯК НАУКОВИЙ ДИСКУРС.....74

Сироватка С.О. КЛАСИФІКАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ СТИМУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОЇ ПОВЕДІНКИ УЧАСНИКІВ РИНКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ.....	79
Сімак С.В. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ В ІНФРАСТРУКТУРНІЙ СФЕРІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	86
Уліцький А.Г. МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ МИТНОЇ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	91
Федоров Г.О. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ІМІДЖУ УКРАЇНИ.....	97
Черніков Д.О. ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ ПРАВИЛ ЄС ТА СОТ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ (СУБСИДІЙ) СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ	103
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Ковтун Г.О. ОСОБЛИВОСТІ ПОНЯТТЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЛІДЕРСТВА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	108
Полішкевич Л.Д. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ.....	113
Штельмашенко А.Д. СПІРАЛЬ МОВЧАННЯ ЯК ФАКТОР ВПЛИВУ НА ГРОМАДСЬКУ ДУМКУ.....	119
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ	
Горник В.Г., Кравченко С.О. ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЇ ЯК ЧИННИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	123
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	131

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Serhiienko O.V.

STATE ARCHITECTURAL-BUILDING SUPERVISION AS A COMBINATION
OF OBJECTS OF PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF THE CITY BUILDING1

Sukhenko S.V.

FEATURES DEVELOPMENT OF THE STATE ADMINISTRATION
OF CULTURAL HERITAGE IN UKRAINE.....6

Tverdokhlib O.S.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE MODERN
INFORMATION INFRASTRUCTURE'S FORMING IN UKRAINE11

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Ahafonova N.O.

LEGAL REGULATION OF RELATIONS BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES
IN THE FIELD OF JUSTICE AND THE PUBLIC17

Akimov A.V.

ELECTRONIC DEMOCRACY AS AN ALTERNATIVE FORM
OF MANAGEMENT IN UKRAINE23

Bondar H.L.

SOCIO-PSYCHOLOGICAL FACTORS AND CONDITIONS
FOR THE DEVELOPMENT OF THE COMMUNICATIVE COMPETENCE
OF THE EXPERT ON THE STATE ADMINISTRATION DIVISIONS.....28

Havryliuk A.M.

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE FOUNDATION
OF TOURISM PHENOMEN AS A SOCIAL INSTITUTION OF THE STATE34

Horbyk V.M.

MODELING MECHANISM OF STATE MANAGEMENT
BY NATURAL ECONOMIC POTENTIAL OF REGIONS.....40

Yeysiukov O.P.

THE MAIN PROBLEMS AND PECULIARITIES OF FORMATION
OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE SPHERE OF SOCIAL AND ECONOMIC SECURITY IN UKRAINE.....46

Kozymenko I.A.

REFORMING OF THE COAL INDUSTRY IN THE CONTEXT
OF STRUCTURAL ADJUSTMENT OF THE ECONOMY OF UKRAINE51

Kruhlov V.V.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF CYBERSECURITY.....57

Melnychuk L.M.

FORMATION OF THE INTEGRATED SYSTEM
OF SOCIAL SERVICES IN DECENTRALIZATION CONDITIONS62

Nykolaieva V.I.

THE PROBLEM FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION
OF INSTITUTIONALISATION OF THE SYSTEMS OF SOCIAL WORK IN UKRAINE.....68

Osyk S.V.

FORMATION AND UPBRINGING OF THE CULTURE OF YOUTH HEALTH
IN UKRAINE AS SCIENTIFIC DISCOURSE.....74

Syrovatka S.O. CLASSIFICATION OF STATE MECHANISMS OF STIMULATING RATIONAL BEHAVIOR OF MARKET PARTICIPANTS IN HOUSING AND COMMUNAL SERVICES	79
Simak S.V. FEATURES OF IMPLEMENTATION OF INNOVATIVE PROJECTS IN INFRASTRUCTURE AT REGIONAL LEVEL.....	86
Ulitskyi A.H. CONTROLLING MECHANISMS FOR THE CUSTOMS COMPONENT OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE	91
Fedorov H.O. PECULIARITIES OF FORMATION OF INVESTMENT IMAGE OF UKRAINE.....	97
Chernikov D.O. COMPARISON OF MAIN NORMS OF THE WTO AND THE EU RULES REGARDING STATE AID AND SUBSIDIES TO UNDERTAKINGS.....	103
LOCAL GOVERNMENT	
Kovtun H.O. THE SPECIFICS OF ORGANIZATIONAL LEADERSHIP IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF- ADMINISTRATION	108
Polishkevych L.D. ADMINISTRATIVE SERVICES OF LOCAL GOVERNMENTS: THEORETICAL ASPECTS	113
Shtelmashenko A.D. SPIRAL SILENCE AS FACTOR OF INFLUENCE ON THE PUBLIC OPINION.....	119
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER	
Gornik V.G., Kravchenko S.O. STATE AND CIVIL SOCIETY INTERACTION IN CORRUPTION PREVENTION AS FACTOR OF NATIONAL SECURITY	123
INFORMATION ABOUT THE AUTHORS	131

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:69

Сергієнко О.В.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ДЕРЖАВНИЙ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНИЙ НАГЛЯД ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Стаття присвячена питанням особливостей державного архітектурно-будівельного нагляду як специфічній сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності. Визначено поняття державного архітектурно-будівельного нагляду. Розглянуто види об'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду. Визначено об'єкти громадянського нагляду у сфері містобудування. Напрацьовано рекомендації щодо здійснення громадянського контролю у сфері державного архітектурно-будівельного нагляду.

Ключові слова: містобудування, містобудівна діяльність, об'єкт містобудування, об'єкт будівництва, громадянський контроль, державний архітектурно-будівельний нагляд, громадянський контроль у галузі містобудування.

Постановка наукової проблеми. Державний архітектурно-будівельний нагляд є поняттям досить молодим у структурі не тільки державного контролю в галузі містобудування, але і системі державного контролю загалом. Проголошений Президентом України та Кабінетом Міністрів України у 2014 році курс на децентралізацію повноважень у системі державного архітектурно-будівельного контролю знайшов своє відображення у двох напрямках: передача частини повноважень від центрального органу державної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування (а також до Київської та Севастопільської міських державних адміністрацій), та розширення сфери державного архітектурно-будівельного контролю на спеціальні суб'єкти: органи архітектури та містобудування та місцеві органи державного архітектурно-будівельного контролю. Такий стан справ потребує осмислення щодо забезпечення роботи такої багаторівневої системи на предмет її здатності виконувати покладені на неї завдання, а також її аналізу на предмет відповідності кращим взірцям світової практики, особливо щодо наявності змоги громадянського суспільства здійснювати громадянський контроль за діяльністю центрального органу виконавчої

влади, на який покладено виконання повноважень державного архітектурно-будівельного нагляду.

Цілі статті та постановка завдань. Метою статті є визначення поняття державного архітектурно-будівельного нагляду як сукупності об'єктів містобудування та об'єктів громадянського контролю в цій сфері, її складових частин, виходячи, в першу чергу, з аналізу правового регулювання таких об'єктів у законодавстві України, практики реалізації таких положень, здійснення їх групування та структурування, а також напрацювання рекомендацій щодо здійснення громадянського контролю.

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

1) з'ясувати суть поняття державного архітектурно-будівельного нагляду, його змісту в контексті здійснення громадянського контролю та складових частин такого об'єкту відповідно до норм чинного законодавства України;

2) виявити та розглянути особливості кожного об'єкту державного архітектурно-будівельного нагляду як об'єкту громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності;

3) з'ясувати наявність інститутів громадянського контролю за діяльністю органів державної

влади в структурі державного-архітектурно-будівельного нагляду.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю. Статтю присвячено висвітленню змісту державного архітектурно-будівельного нагляду як сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування, з урахуванням їх специфічних рис як процесу особливого галузевого контролю спеціального органу державної влади над органами державної влади та місцевого самоврядування, які мають повноваження в галузі містобудування, його результатів, визначенню напрямків удосконалення громадянського контролю щодо об'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду.

Дослідженнями з зазначеної теми знаходимо в роботах В.Б. Аверьянова, Д.Н. Букаренка, М.М. Дьоміна, Г.А. Заблоцького, Є.Є. Ключніченка, П.В. Ковалю, Г.І. Лаврика, В.Ф. Макухіна, В.Я. Малиновського, П.А. Мяткова, Д.М. Овсяненка, Т.Ф. Панченка, А.М. Рудницького, Ю.А. Тихомирова, І.О. Фоміна, В.М. Шаповала та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів.

Народженню поняття державного архітектурно-будівельного нагляду ми завдячуємо закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» [1], яким закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2] було доповнено статтею 411 та відкориговано зміст статті 41. Відповідно до норм нової статті закону під державним архітектурно-будівельним наглядом розуміється «сукупність заходів, спрямованих на дотримання уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності ..., вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності».

Звернемо увагу на спеціалізований закон України в галузі нагляду: «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [3], щоб зрозуміти, що саме нормами цього закону розуміється під державним наглядом загалом. Так, відповідно до абзацу другого статті 1 зазначеного закону під державним наглядом

(контролем) розуміється «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища». Перш за все зазначимо, що цей закон поняття нагляду отождоює з поняттям контролю, про що вже неодноразово у своїх статтях зазначалося авторам [4, с. 156], і в нашому випадку різниця цих понять визначається виключно на основі положень спеціального закону в галузі містобудування. Натомість відповідно до абзацу першого частини першої статті 41 закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» означено, що «державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт». Отже, обидва види діяльності мають спільний предмет: сукупність заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил. Відмінність державного архітектурно-будівельного нагляду від однойменного контролю полягає у правосуб'єктній стороні: перший здійснюється над особами, які здійснюють містобудівну діяльність як владні повноваження, другий – над особами, які здійснюють містобудівну діяльність як господарську діяльність (тобто якщо орган влади бере участь у здійсненні будівельної діяльності як замовник будівництва, то в цій частині він попадає під дію контролю). Все вище означене ускладнюється тим, що відповідно до вимог закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» його сфера дії повинна поширюватися саме на господарську діяльність, а не на діяльність органів влади в галузі містобудування під час виконання ними владних повноважень, однак частиною другою статті 2 зазначеного закону державний архітектурно-будівельний нагляд включено у сферу дії закону. Ситуація

ще більше ускладнюється тим, що для державного архітектурно-будівельного нагляду об'єктом нагляду є відповідні органи влади, які наділені владними повноваженнями у сфері містобудування чи державного архітектурно-будівельного контролю, а для контролю об'єктом нагляду є об'єкт будівництва, а також діяльність господарюючих суб'єктів під час виконання будівельних робіт».

Як свідчить досвід країн Європи, одним із вагомих завдань урядів є нагляд за органами місцевого самоврядування, який може здійснюватися чи як у Франції через спеціальних представників (префектів) [5, с. 21], чи як у Великій Британії через центральні органи влади [6, с. 16], але обидві моделі не передбачають наявності в таких органів влади повноважень контролю за господарюючими суб'єктами, тобто запроваджена в Україні практика наявності в одного органу влади одночасно наглядових (контрольних) функцій і в частині контролю господарюючих суб'єктів, і в частині контролю владних об'єктів є особливістю нашої держави.

Суб'єктом державного архітектурно-будівельного нагляду відповідно до пункту 2 статті 411 закону «Про регулювання містобудівної діяльності» є центральний орган влади з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду, який свою діяльність здійснює через головних інспекторів державного архітектурно-будівельного нагляду. Відповідно до порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 698 [7], цим органом є Державна архітектурно-будівельна інспекція України. Можемо констатувати, що об'єктами громадянського контролю в галузі державного архітектурно-будівельного є діяльність центрального органу державної влади з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду та головних державних інспекторів державного архітектурно-будівельного нагляду.

Відповідно до частини 2) пункту 3 статті 411 закону «Про регулювання містобудівної діяльності» діяльність головних інспекторів державного архітектурно-будівельного нагляду полягає в перевірці «законності рішень у сфері містобудівної діяльності, прийнятих суб'єктами нагляду». На думку деяких авторів, питання законності рішень органів влади забезпечується судовою системою [8, с. 33], однак у галузі містобудування такі повноваження покладено і на орган державного архітектурно-будівельного

нагляду. Це означає, що вищезначені інспектори отримали право перевіряти дотримання відповідними органами влади дотримання норм матеріального та процесуального права під час прийняття ними відповідних рішень у сфері містобудування. Нормами Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду повноваження головних інспекторів означені як «виявлення, припинення та запобігання порушення» відповідними об'єктами «вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил».

Діяльність органу державного архітектурно-будівельного нагляду проводиться у вигляді чотирьох заходів: планової перевірки, позапланової перевірки, камеральної перевірки та документальної перевірки. З нашої точки зору, такий поділ перевірок некоректний, оскільки перші дві перевірки визначають їх плановість, а інші дві – форму проведення, про що поговоримо згодом.

Незважаючи на те, що в частині планових та позапланових заходів контролю існує певна відповідність із нормами закону України «Про основні засади нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності», існують і суттєві розбіжності з нормами зазначеного закону. Зокрема, терміни проведення таких заходів, зазначені в постанові, значно більші від визначених законом, а планування визначено виключно поквартальним. Чи правомірні ці відмінності, зважаючи, що вони встановлені постановою Кабінету Міністрів України, є відкритим питанням.

Більш цікавим із точки зору громадянського нагляду за органом державного архітектурно-будівельного контролю є камеральні і документальні перевірки. Такі заходи нагляду проводяться щодо «виявлення і усунення порушень, допущених під час внесення інформації в єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів, на підставі відомостей, зазначених у цьому реєстрі, містобудівному кадастрі, а також тих, що відображені у звітності об'єкта нагляду» (камеральна перевірка) та «встановлення своєчасності, достовірності, повноти даних та відповідності вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності документів і матеріалів об'єктів нагляду, складених під час виконання ними своїх повноважень» (документальна перевірка). Для цих заходів не визначено ніяких про-

цедур, вони проводяться довільно, без видання наказу, за відсутності представників об'єкта перевірки та не за місцем знаходження такого об'єкта. З точки зору громадянського контролю здійснити його під час проведення таких видів перевірок неможливо. Це вагомий проріх в здійсненні державного архітектурно-будівельного нагляду, адже фактично робить їх непрозорими.

Якщо за результатом проведення планових та позапланових перевірок, як це і передбачено нормами законів, складається акт перевірки, а у випадку виявлення порушень – припис про усунення порушення та протокол про притягнення до адміністративної відповідальності, то яким чином оформляються камеральні і документальні перевірки, законодавством не визначено, а це означає, що така діяльність здійснюється органом та його посадовими особами довільно. У зв'язку із цим розумним було б згадати положення частини 2 статті 19 Конституції України, де встановлено, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», і не можна не погодитися з думкою, що «уповноважені державою органи не можуть на власний розсуд ухилятися від реалізації наданих їм повноважень, але й не мають права виходити за її межі, встановлені законодавством», тобто діє принцип «дозволено лише те, що записано в законі» [9, с. 57], а це значить, що таке регулювання повинно бути здійснено шляхом прийняття відповідних норм закону України.

З метою забезпечення ведення обліку документів, які видаються органом державного архітектурно-будівельного нагляду та його посадових осіб, ведуться журнали обліку приписів, рішень про скасування, зупинення дії та відновлення дії рішень об'єктів нагляду. Якщо частина означених документів публікується на офіційному сайті Державної архітектурно-будівельної інспекції України (скасування, призупинення, відновлення), то частина документів не попадає до оприлюднення (акти, приписи тощо), а отже, ускладнює здійснення громадянського контролю.

Архітектурно-будівельний нагляд цікавий тим, що один об'єкт громадянського контролю (Державна архітектурно-будівельна інспекція України) здійснює заходи щодо інших об'єктів громадянського контролю (органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що мають повноваження в галузі містобудування та державного архітектурно-будівельного контр-

оллю), а отже, є змога громадськості без зайвих затрат часу контролювати роботу всіх органів публічної влади в галузі містобудування в одному місці. Проте ніяких інститутів громадянського контролю за діяльністю Державної архітектурно-будівельної інспекції України окрім дорадчого – громадської ради – не визначено законодавством та не створено за фактом.

Так саме незрозуміло заходи державного архітектурно-будівельного нагляду знаходять своє відображення в інтегрованій системі державного нагляду (контролю), порядок функціонування якої затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 387 «Про Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей» [10], зважаючи, що така система діє поки як пілотний модуль [11].

Зважаючи на викладене вище, можемо зробити такі **висновки**:

1. Державний архітектурно-будівельний нагляд є сукупністю особливих об'єктів: планових та позапланових заходів, камеральних та документальних перевірок, журналів обліку приписів, рішень про скасування, зупинення дії та відновлення дії рішень об'єктів нагляду, які становлять об'єкти громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності.

2. Законодавче регулювання державного архітектурно-будівельного нагляду є вкрай недосконалим, містить форми такого контролю, до яких є багато невизначених питань. Регулювання таких об'єктів постановами Кабінету Міністрів посилює неузгодженості, які роблять їх непрозорими та збільшують корупційні ризики.

3. Єдина форма громадянського контролю за органами державного архітектурно-будівельного контролю: участь у громадських радах є вкрай недостатньою, а це різко зменшує можливості громадянського контролю, якщо не унеможливує його повністю.

4. Очевидним є той факт, що громадянський контроль за діяльністю органу державного архітектурно-будівельного нагляду можливий лише за умови законодавчого закріплення відповідних норм забезпечення права громадянського суспільства на громадянський контроль шляхом визначення різних форм такого контролю.

5. Максимально узгодити законодавство в галузі містобудування шляхом прийняття єдиного кодифікованого закону – Містобудівного кодексу України.

Список літератури:

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності». Відомості Верховної Ради (ВВР). 2017. № 9. ст. 68.
2. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 34. Ст. 343.
3. Закон України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2007. № 29. Ст. 389.
4. Сергієнко О. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності. Наше право. № 3. 2015. С. 156.
5. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ «Легальний статус». 2015. 44 с.
6. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Москва: Форум «Инфра-М». 1998. 160 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 698 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду». Урядовий кур'єр. 2015. № 170.
8. Севастьянова І.Є. Способи забезпечення режиму законності у сфері державного управління. Публічне управління: теорія і практика. 2013. Вип. 2. С. 33–38.
9. Тацій В.Я., Петришин О.В., Барабаш Ю.Г. та ін. Конституція України. Науково-практичний коментар. Харків: Право. 2011. 454 с.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 387 «Про Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей». Урядовий кур'єр. 2015. № 166.
11. Державна регуляторна служба України. Київ. 2018. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/onovleno-pilotnyj-modul-integrovanoyi-avtomatyzovanoyi-systemy-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu/> (дата звернення: 18.05.2018).

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНЫЙ НАДЗОР
КАК СОВОКУПНОСТЬ ОБЪЕКТОВ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ
В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА**

Стаття посвящена вопросам особенностей государственного архитектурно-строительного надзора как специфической совокупности объектов гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительной деятельности. Определено понятие государственного архитектурно-строительного надзора. Рассмотрены виды объектов государственного архитектурно-строительного надзора. Определены объекты гражданского надзора в сфере градостроительства. Наработаны рекомендации по осуществлению гражданского контроля в сфере государственного архитектурно-строительного надзора.

Ключевые слова: градостроительство, градостроительная деятельность, объект градостроительства, объект строительства, гражданский контроль, государственный архитектурно-строительный надзор, гражданский контроль в области градостроительства.

**STATE ARCHITECTURAL-BUILDING SUPERVISION AS A COMBINATION
OF OBJECTS OF PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF THE CITY BUILDING**

The article is devoted to the issues of the features of state architectural and construction supervision as a specific set of objects of public (civil) control over the activities of public authorities in the field of urban development activities. The concept of state architectural and construction supervision is defined. The types of objects of state architectural and construction supervision are considered. Objects of civil oversight in the field of urban planning are defined. Recommendations on implementation of public (civil) control in the field of state architectural and construction supervision are worked out.

Key words: urban planning, urban development, urban planning, construction object, public control, state architectural and construction supervision, public control in the field of urban development.

Сухенко С.В.

Національна академія державного управління
при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу існуючої системи державного управління охороною культурної спадщини в Україні. Охарактеризовано процес розвитку державної системи охорони культурної спадщини в Україні. Також описані закономірності та головні особливості для кожного з етапів розвитку. Виявлено позитивні та негативні фактори, що впливали на розвиток системи державного управління охороною культурної спадщини в Україні. Аналізується законодавство, яким гарантується право на охорону культурної спадщини в Україні.

Ключові слова: культурна спадщина, державне управління, система охорони культурної спадщини, пам'ятки історії та культури.

Постановка проблеми та її зв'язок і важливими науковими завданнями. У сучасних умовах розвитку суспільства суттєво зріс інтерес до збереження культурної спадщини, тому що саме вона є сукупністю всіх матеріальних та духовних здобутків суспільства, в яких накопичується досвід народу, його історична пам'ять. Кожен об'єкт культурної спадщини є унікальним, має індивідуальні особливості, що формують його історико-культурний потенціал, який є складовою частиною національного багатства країни. Відношення до пам'яток культурної спадщини є важливим критерієм демократичності та зрілості суспільства.

Першочерговою потребою на сьогодні є створення продуктивної системи державного управління охороною культурної спадщини, оскільки аналіз діючої системи охорони культурної спадщини свідчить про те, що є ряд проблем, що потребують вирішення. Некоректна оцінка та недостатнє розуміння процесів, які відбуваються в гуманітарній політиці загалом та в культурному житті зокрема, призводить до великих втрат у культурній спадщині України. Але для того щоб змінити на краще наявну ситуацію в цій галузі, необхідний враховувати як позитивний, так і негативний історичний досвід. Саме тому вивчення особливостей розвитку державного управління охороною культурної спадщини України дасть можливість відобразити цілісну картину культурного будівництва в той чи інший період розвитку нашої держави.

Останні дослідження та публікації, на які спирається автор, виділення невирішених частин загальної проблеми, котрим присвячується

дана стаття. Охорона культурної спадщини, її розвиток, особливості та державне регулювання були темами досліджень багатьох науковців в Україні (В. Акуленко, М. Бірюкова, О. Ваганова, В. Горбик, О. Гриценко, О. Денисенко, М. Кашуба, В. Ковалевський, В. Настюк, В. Романовський, О. Принь, І. Чернікова, О. Малишева, Ю. Шемшуненко, Є. Ярошенко та ін.). При цьому відкритим залишається питання комплексного дослідження системи державного управління охороною культурної спадщини України, що є надзвичайно важливим в умовах розвитку та становлення України як європейської та демократичної держави.

Метою даної статті є дослідження системи управління охороною культурної спадщини в Україні, визначення особливостей її розвитку, а також загальний аналіз найбільш актуальних проблем у даній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для того щоб визначити особливості розвитку державної системи управління охороною культурної спадщини в Україні, спочатку потрібно зрозуміти, що саме носить у собі поняття «культурна спадщина», а також «система охорони культурної спадщини». Вперше поняття «культурна спадщина» в контексті міської історії було чітко визначено в прийнятій за ініціативою ЮНЕСКО 1972 р. «Конвенції всесвітньої культурної і природної спадщини». Ст. 1 цієї конвенції класифікувала поняття матеріальної культурної спадщини за трьома категоріями: а) пам'ятки (твори архітектури, монументальної скульптури та живопису, елементи або структури, що мають значну

універсальну цінність з погляду історії, мистецтва, науки; б) ансамблі (групи самостійних або об'єднаних будівель, архітектура, спільність або зв'язок з пейзажем яких становить значну універсальну цінність); в) визначні місця, твори людини або спільні твори людини і природи, а також зони, що включають археологічно визначні місця та становлять значну універсальну цінність з погляду історії, естетики, етнографії або антропології [2].

Охорона об'єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Під системою охорону культурної спадщини передбачено правові, організаційні, фінансові, матеріально-технічні, містобудівні, інформаційні та інші заходи з обліку (виявлення, наукове вивчення, класифікація, державна реєстрація), запобігання руйнуванню або заподіяння шкоди, забезпечення захисту, збереження, утримання, відповідного використання, консервації, реставрації, ремонту, реабілітації, пристосування та музеєфікації об'єктів культурної спадщини. Предметом охорони об'єкта культурної спадщини є характерна властивість об'єкта культурної спадщини, що становить його історико-культурну цінність, на підставі якої цей об'єкт визнається пам'яткою [10].

Таке визначення хоча і є дещо громіздким, проте окреслює широке коло необхідних заходів і дій, вводячи їх до правового поля. Закон також доповнив перелік видів об'єктів культурної спадщини такими, як ландшафтні, об'єкти садово-паркового мистецтва, науки і техніки (частина друга ст. 2), що стало нагальною вимогою часу.

Різноманітна історико-культурна спадщина, втілюючи досвід, норми, цінності різних поколінь, відтворює багатовікову історію розвитку суспільства. У результаті взаємовпливу різних культур впродовж тривалого історичного часу утворилося неповторне історико-культурне середовище. За часів панування на території України Російської імперії, у XIX, пам'ятки культурної спадщини були у віданні різних відомств, приватних власників, що негативно впливало на розбудову державної системи та створення законодавчої бази в галузі забезпечення охорони культурній спадщині. На той час культурні стандарти були насильно нав'язаними, а охорона культурної спадщини мала ідеологічний й політичний характер. Проблемами пам'яткознавства займалися вчені, місцеві аматори, наукові товариства, комісії, гуртки.

Першою загальноукраїнською інституцією з виявлення, вивчення й публікації джерел з історії України була Тимчасова комісія з розгляду давніх

актів, створена 31 травня 1843 р. З 1859 р. діяла Імператорська археологічна комісія, метою якої був розшук старожитностей, збирання відомостей про народні й інші пам'ятки старовини на території держави, наукова оцінка знайдених речей тощо. Значний внесок у становлення українського пам'яткознавства зробили земські установи. Земства брали активну участь у пам'ятко-охоронних заходах, фінансували діяльність губернських архівних комісій, опікувалися створенням громадських музеїв [14, с. 163].

На початку приходу до влади радянської влади почався час безконтрольного ставлення до культурної спадщини України. Революційно налаштовані маси сприяли вивезенню предметів старовини за кордон та нищенню монументальних пам'яток. Починаючи з 1922 р. тоталітарним режимом було зруйновано велику кількість старовинних пам'яток, законодавство порушувалося, були штучно ліквідовані майже всі пам'ятко-охоронні організації. Фактично державна система органів охорони пам'яток перестала функціонувати. Лише завдяки ентузіазму науковців, їх активному співробітництву з державними органами та місцевими громадськими осередками поступово почала відтворюватися робота щодо охорони культурної спадщини. З 1925 р. функції головної державної установи в справах охорони пам'яток історії та культури було покладено на Всеукраїнський археологічний комітет Всеукраїнської академії наук [1, с. 5].

Під час Великої Вітчизняної війни історичні пам'ятки стали об'єктом гострої політичної боротьби воюючих сторін, що призвело до знищення та вивезення культурних цінностей за кордон. Протягом 1919–1946 років охороною історичних пам'яток, заповідників і монументів займався Комітет у справах культурно-освітніх установ при РНК УРСР, а пам'яток архітектури, монументального живопису і скульптури – Управління в справах архітектури при РНК УРСР. Для 1946–1991 рр. стала актуальною проблема повернення на Батьківщину творів мистецтва та історичних реліквій, пограбованих і вивезених фашистами на Захід. Таким чином, відбувся розподіл функцій між відомствами, який притаманний і сучасній системі охорони культурної спадщини [13].

Пізніше, в 50-х роках було відновлено державний вплив на процеси щодо забезпечення охорони культурної спадщини, зокрема, частково відновлювалась робота музеїв. Система державного управління формувалась протягом усього періоду історії України, але чіткості набрала вже

усередині 90-х років. У той час функції охорони пам'яток історії та культури передані новоствореному профільному міністерству культури УРСР, в складі якого було організовано Управління музеїв і пам'ятників. Відбулися позитивні зміни і в структурі регіонального управління: створені обласні управління культури та відділи культури в містах і районах із відповідною структурою та штатним розписом [3, с. 11].

Проте були і негативні сторони таких змін, оскільки об'єкти культурної спадщини опинились під загрозою через швидку розбудову держави. Будувались сталінки, хрущовки, а все, що заважало цьому руйнувалось, не дивлячись ні на культурну цінність, ні на історичну особливість. Саме для забезпечення збереження та реставрації пам'яток культурної спадщини було засноване Українське товариство охорони пам'яток історії та культури як добродійна науково-творча організація, яка ефективно працює і сьогодні.

Отже, особливостями розвитку системи державного управління культурною спадщиною в Україні до 1991 р. є, з одного боку, нестабільність, руйнування, вивезення пам'яток культурної спадщини, а з іншого – розширення суб'єктів державного управління в досліджуваній сфері. Протягом невеликого періоду часу в ХХ ст. сталась суттєва зміна напряму діяльності державних органів з охорони пам'яток: від абсолютного виключення споруд культового призначення до проведення загальної паспортизації та прийняття під охорону всіх пам'яток культурної спадщини.

У процесі розвитку незалежної держави складалась нова концепція розвитку пам'ятко-охоронної галузі, важливу роль у становленні якої відіграли «Основи законодавства України про культуру» (1992 р.) [5]. Головним здобутком сьогодення української культури є прийняття Закону України «Про культуру» від 14.12.2010 року № 2778-VI, який покликаний замінити «Основи законодавства про культуру» зразка 1992 р., є новим законодавчим актом, що відповідає істотно зміненій суспільній, культурній, економічній ситуації в Україні. Він має поліпшити правову базу державної підтримки розвитку культури, стати дієвим регулятором різноманітних форм культурної діяльності [9].

В Україні діяльність держави у сфері збереження та охорони культурної спадщини регулюється Законом України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. Згідно з даним законом охорона об'єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Закон регулює правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини з метою її збереження, використання її об'єктів у суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь [10].

Відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладається на Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини. До спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини, згідно із зазначеним законом ст. 3, належать: центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини; орган охорони культурної спадщини Ради міністрів Автономної Республіки Крим; органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; органи охорони культурної спадщини районних державних адміністрацій; органи охорони культурної спадщини місцевого самоврядування. Вищим державним інститутом виконавчої влади в Україні у сфері охорони культурної спадщини визначено Кабінет Міністрів України [10].

Суттєвим кроком для вирішення накопичених проблем, пов'язаних з охороною культурної спадщини, стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони культурної спадщини» від 09.09.2010 р. № 2518-VI. Цим Законом урегульовано низку питань діяльності історико-культурних заповідників, посилено відповідальність за шкоду, завдану пам'яткам, унормовано деякі питання земельного законодавства, що впливали на збереження об'єктів культурної спадщини [7].

У 2003 р. було підписано Конвенцію про охорону нематеріальної культурної спадщини ЮНЕСКО, що передбачала підвищення рівня знань, а також міжнародне співробітництво задля забезпечення поваги до цього надбання. Пізніше, у 2008 р., згідно із Законом України «Про приєднання України до Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини» від 06.03.2008 року № 132-VI до Конвенції приєдналася й Україна [11]. 14 грудня 2012 року наказом № 1521 Міністерства культури України були визначені перші об'єкти нематеріальної культурної спадщини України, ареал їхнього побутування та носіїв, а також затверджено зразок відповідної облікової картки [8].

Під час аналізу сучасного розвитку державного управління охорони культурної спадщини

виявлено, що, на жаль, норми законів часто не мають оформленого підзаконними актами механізму реалізації, а для прямої дії є надто розпливчастими. Маємо справу з нечітким визначенням понятійного апарату з питань державного управління про охорону культурної спадщини, недосконалим формуванням принципів побудови правового механізму, нечіткістю встановлених організаційно-управлінських засад, недостатнім визначенням джерел фінансування заходів з охорони культурної спадщини національного і місцевого рівнів тощо [4, с. 115].

Також негативно на стан пам'яток історії та культури впливає недостатній контроль за виконанням чинних законів, правових актів та прийнятих рішень. Системного характеру в усіх регіонах України набули порушення законодавства з питань охорони та використання культурно-історичної спадщини під час відведення земельних ділянок під забудову та інших комерційних проєктів. Навіть у разі припинення такої протиправної практики щодо порушників здебільшого не передбачено належної відповідальності. Почастішали випадки невиконання, несвоєчасного виконання, або ж виконання не в повному обсязі чи неналежним чином рішень державної влади в даній галузі [12, с. 84].

Головними позитивними факторами розвитку системи державного управління охорони культурної спадщини на сьогодні варто назвати створення дієвої системи державних органів управління охороною культурної спадщини, відповідний контроль держави за поверненням незаконно вивезених з України культурних цінностей тощо. Проте методи державного управління головним чином зорієнтовані на централізацію та виключно бюджетне утримання пам'яток культурної спадщини, що спричинює їх неготовність функціонування в умовах ринкових відносин. Натомість негативними факторами розвитку системи державного управління охорони культурної спадщини є відсутність спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони культурної спадщини, неефективна державна регіональна політика.

Протягом усього періоду розвитку системи державного управління культурною спадщиною відслідковується політична спрямованість державного управління, нав'язування культурних стандартів, ігнорування автентичності, вибіркове зберігання пам'яток. Притаманною є централізація влади, яка спричинює неспроможність

забезпечення належного державного управління. Досить негативною є тенденція до зменшення (втрати, знищення, вивезення, розкрадання та приватне колекціонування) пам'яток.

Висновки. Проаналізувавши все вищевикладене, варто зазначити, що культурна спадщина є сукупністю всіх матеріальних і духовних культурних досягнень суспільства. Різноманітна культурна спадщина України є важливою складовою частиною світових культурних здобутків. Відповідне її збереження є одним із вагомих напрямків державної політики, а також показником, за яким оцінюється Україна на європейському та світовому рівні.

Позаяк державне регулювання творить умови для функціонування суб'єктів та об'єктів управління в напрямку, який є жаданим для держави і за яким проходить розвиток системи управління в цілому, то система державного управління культурною спадщиною видається як сукупність заходів, які протягом усього періоду становлення державності були орієнтовані на вдосконалення державного управління та створення умов для роботи суб'єктів та об'єктів управління в напрямку культурної політики держави.

У різні періоди історії система державного управління культурною спадщиною включала в себе більшим чи меншим чином державну та громадську форму організації. Кожна з них зіграла помітну роль у формуванні системи державного управління охороною культурної спадщини. На сьогодні держава сама не має можливості забезпечити охорону культурної спадщини, тому розв'язати це питання можна лише в спільній роботі з громадськістю та приватним сектором.

Державне управління охороною культурної спадщини має на меті: збереження і примноження національного культурного надбання. Основними засадами державного управління охороною культурної спадщини є захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури. Одним із пріоритетних напрямів культурної політики є збереження, відтворення та охорона історичного середовища. Тому задля подальшого розвитку системи державного управління охороною культурної спадщини повинно бути розроблено нові завдання для державного управління охороною культурної спадщини, які б зважали як на позитивний, так і на негативний досвід та ґрунтувались на принципах прозорості, співробітництва та взаємовпливу.

Список літератури:

1. Горбик В., Денисенко Г. Діяльність державних інституцій і громадських організацій з охорони культурної спадщини: історія, теорія, практика. Проблеми збереження історико-культурної спадщини Києва / Відп. редактор Горбик В.О. Київ: Інститут історії України, 2009. 258 с.
2. Конвенція об охорані всесвітнього культурного і природного надбання: прийнята на Генеральній конференції ООН 16 листопада 1972 р. URL: <http://whc.unesco.org/archive/convention-ru.pdf> (дата звернення: 18.05.2018).
3. Курило Т.В. Становлення і розвиток законодавства про охорону культурної спадщини в Україні: історико-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2003. 18 с.
4. Малишева О.В. Нормативно-законодавча база з питань охорони пам'яток в Україні: проблеми та шляхи вирішення. Актуальні проблеми державного управління. 2006. № 1(27). С. 109–116.
5. Основи законодавства України про культуру: Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2117-ХІІ / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2117-12> (дата звернення: 18.05.2018).
6. Опалько Ю. Збереження культурно-історичної спадщини в сучасній Україні: проблеми та перспективи. Стратегічні пріоритети. 2007. № 1(2). С. 83–88.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони культурної спадщини: Закон України від 9 вересня 2010 р. № 2518-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2518-17> (дата звернення: 18.05.2018).
8. Про затвердження примірної зразка форми облікової картки об'єкта (елемента) нематеріальної культурної спадщини України та визначення об'єктів нематеріальної культурної спадщини: Наказ Міністерства культури України від 14 грудня 2012 р. № 1521. URL: http://mincult.kmu.gov.ua/mincult_old/uk/publish/article/318477.jsessionid=7E78C90FF4E20FB28482C3DC95C896BC.app1 (дата звернення: 18.05.2018).
9. Про культуру: Закон України від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2778-17> (дата звернення: 18.05.2018).
10. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08 червня 2000 р. № 1805-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14> (дата звернення: 18.05.2018).
11. Про приєднання України до Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини: Закон України від 06 березня 2008 р. № 132-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/132-17> (дата звернення: 18.05.2018).
12. Збережена спадщина (Українському товариству охорони пам'яток історії та культури – 40 років): зб. матеріалів і док. / упоряд.: Титова О.М., Пархоменко М.Т., Демиденко О.О. Київ. 2007. 280 с.
13. Холодок В.Д. Державне управління охороною культурної спадщини в Україні: стан і перспективи розвитку. Державне будівництво. 2011. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_49 (дата звернення: 18.05.2018).
14. Худoley О.С. Актуальні проблеми пам'яткоохоронної справи в Україні на сучасному етапі. Гілея. 2011. Вип. 45. С. 163–167.

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В УКРАИНЕ

Статья посвящена анализу существующей системы государственного управления охраной культурного наследия в Украине. Охарактеризован процесс развития государственной системы охраны культурного наследия в Украине. Также описываются закономерности и главные особенности для каждого из этапов развития. Выявлены положительные и отрицательные факторы, которые влияли на развитие системы государственного управления охраной культурного наследия в Украине. Анализируется законодательство, которым гарантируется право на охрану культурного наследия в Украине.

Ключевые слова: культурное наследие, государственное управление, система охраны культурного наследия, памятники истории и культуры.

FEATURES DEVELOPMENT OF THE STATE ADMINISTRATION OF CULTURAL HERITAGE IN UKRAINE

This article analyzes the current system of state administration of cultural heritage in Ukraine. Characterized the development of the State Protection of Cultural Heritage in Ukraine. Also, the patterns and main features for each of the development stages are described. The positive and negative factors affecting the development of the public management of cultural heritage in Ukraine. Analyzes the legislation that guaranteed the right to the protection of cultural heritage in Ukraine.

Key words: cultural heritage, public administration, the system of cultural heritage, historical and cultural monuments.

Твердохліб О.С.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ

У статті актуалізовано питання формування сучасної інформаційної інфраструктури в умовах сьогодення. Проаналізовано організаційні й правові аспекти подальшого поступального розвитку цієї предметної сфери. Акцентовано увагу на тому, що практичне втілення тренду сьогодення – всезагальної цифровізації – потребує відповідної основи у вигляді інформаційної інфраструктури держави. Наголошено на тому, що виважена державна інформаційна політика здатна забезпечити підтримку прийняття відповідних управлінських рішень, спрямованих на реалізацію інноваційних підходів у сфері публічного управління. Доведено, що розвиток інформаційної інфраструктури сприяє розбудові складових частин сучасного інформаційного суспільства з подальшим його перетворенням на цифрове.

Ключові слова: інформаційна політика, інформаційна інфраструктура, соціально-економічний розвиток, діяльність органів публічного управління, інновації.

Постановка проблеми. Темпи соціально-економічного розвитку в загальносвітовому масштабі сприяють розвиткові різноманітних галузей та сфер суспільного життя національних економік, стимулюючи тим самим процеси формування й подальшого вдосконалення національних інформаційних інфраструктур з урахуванням регіональних особливостей, а враховуючи фактор участі держави в цих процесах в особі органів публічного управління, – досягнення відповідного прогресу. Основне призначення інформаційної інфраструктури держави наразі вбачається у формуванні єдиного інформаційного простору країни як внаслідок створення й підтримання в актуальному стані відповідних інформаційних ресурсів у їх різноманітних формах і проявах, так і через забезпечення доступу до таких ресурсів на фізичному рівні, шляхом створення відповідного програмного забезпечення і технологічних рішень, а також формування мережі інституцій, які їх обслуговують. Інформаційна інфраструктура в умовах сьогодення пронизує всі сфери суспільного життя, адже вона формується й функціонує з метою задоволення поточних і перспективних потреб держави й суспільства шляхом забезпечення техніко-технологічної, кадрової, інформаційно-аналітичної та прогнозно-підтримки прийняття відповідних управлінських рішень, відповідаючи при цьому новітнім тенденціям розвитку відповідної предметної сфери через упровадження інноваційних підходів й просу-

вання нових ідей із подальшою практичною реалізацією. Відповідно, сучасна інформаційна інфраструктура держави має задовольняти потреби всіх залучених у процес її формування й підтримання в актуальному стані сторін на всіх етапах – від виникнення ідеї до її практичної реалізації. Важливість формування сучасної інформаційної інфраструктури в Україні актуалізується внаслідок необхідності побудови на її основі як окремих елементів цифрової економіки, так і загального бачення цифрового майбутнього та відповідного суспільства у найближчій перспективі, про що йдеться в рішеннях українського уряду, який взяв курс на подальший інноваційний розвиток національної економіки в аспекті її всезагальної цифровізації, що вже тепер пронизує всі сфери діяльності сучасного суспільства і без якої неможливо уявити подальший прогресивний поступ як окремих держав, так і різноманітних міждержавних утворень, інших форм державного устрою.

Аналіз досліджень і публікацій. У науковій літературі з досліджуваного нами питання наявна низка публікацій, що до певної міри задовольняють потребу в розробленні питань щодо загального розуміння підходів до його трактування. Однак відчувається брак досліджень в аспекті проблематики побудови національної інформаційної інфраструктури, яка б відповідала сучасним уявленням до цієї предметної сфери з урахуванням новітніх інноваційних трендів сьогодення, особливо відносно нашої держави. Окремим питан-

ням, дотичним до порушеної нами проблеми, присвячено низку наукових розвідок і публікацій авторства Ю.І. Горбунової та О.М. Горбунової [1], Дж. Н. Денцігера та К.В. Андерсен [12], О.Д. Довганя [2], П. Мезо, Ф. Музи, Д. Штрауба та В. Мбаріки [15], О.В. Радченка та П.М. Петровського [8], Г.Л. Соляна, Д.С. Черешкіна та О.А. Штріка [9], В.М.Т юшнякова [10], О. Хансет та Е. Монтейро [13], Р. Хендрік [14], А.В. Яновського [11], на основні результати яких ми опиралися під час проведення власного дослідження.

Мета статті – аналіз теоретико-методологічних засад, основних підходів, організаційних та правових аспектів формування сучасної інформаційної інфраструктури в Україні як базового підґрунтя упровадження інновацій у систему публічного управління та окремі її елементи в контексті реалізації політики всезагальної цифровізації українського суспільства.

Основний зміст. З метою уникнення неузгодженостей щодо трактування базового поняття інформаційної інфраструктури, що обрана нами як предмет наукового дослідження, вважаємо за доцільне визначити її як систему організаційних структур, підсистем (інформаційних центрів, баз та банків знань і даних, систем зв'язку, центрів управління, апаратно-програмних засобів і технологій щодо накопичення, зберігання, обробки й передавання інформації), що забезпечують функціонування й розвиток інформаційного простору і засобів інформаційної взаємодії як основи задоволення інформаційних потреб, надаючи доступ споживачів до інформаційних ресурсів і забезпечуючи соціальну комунікацію [1, с. 14], поділяючи при цьому думку науковців, висвітлену у цій праці.

Цікавим, на нашу думку, є й підхід, описаний О.Д. Довганем, який інформаційною інфраструктурою вважає сукупність програмно-технічних засобів, інформаційних комунікацій, інших механізмів управління інформаційними ресурсами, напрацьованих суспільною практикою, організаційних систем збереження і використання наявних обсягів інформації, а також інститутів продукування нової інформації в інтересах суспільного розвитку, засобів нормативного забезпечення інформаційної діяльності, захисту вітчизняних інформаційних ресурсів від усіх видів загроз та негативних впливів. Призначення цієї інфраструктури полягає в забезпеченні суспільства необхідними для його існування і розвитку інформаційними ресурсами [2, с. 64–65], що кореспондує з підходом, описаним вище.

В українському законодавстві питанню побудови сучасної інформаційної інфраструктури також відведено чільне місце. Так, стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні подається визначення цього базового поняття, зокрема як сукупності різноманітних інформаційних (автоматизованих) систем, інформаційних ресурсів, телекомунікаційних мереж і каналів передачі даних, засобів комунікацій і управління інформаційними потоками, а також організаційно-технічних структур, механізмів, що забезпечують їх функціонування. Цим нормативним документом також окреслюються основні її складові частини: інформаційні системи, мережі та електронні ресурси, електронна взаємодія державних органів між собою та з громадянами і організаціями, ІКТ, новітні технології, цифрове телерадіомовлення, суспільне телебачення, широкосмуговий доступ до Інтернету, стандарти і регламенти застосування ІКТ, системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, електронні послуги [7] тощо.

Тому згадане вище дає вагомий підстави для припущення, що сучасна інформаційна інфраструктура є чи не найважливішою умовою розвитку сучасного суспільства й підґрунтям для формування основних засад цифрової економіки, яка в сучасних умовах набуває особливої державної ваги.

Прийнятим ще у 1998 році законом України «Про Національну програму інформатизації» було чітко окреслено її суть як комплекс взаємопов'язаних окремих завдань (проектів) інформатизації, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної інформаційної інфраструктури України за рахунок концентрації та раціонального використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу держави, а також координації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності і громадян у сфері інформатизації [3]. І хоча на момент прийняття в цей закон було вміщено інноваційні ідеї, реалізація яких сприяла поступальному сталому розвитку українського суспільства, то на сьогодні ці темпи значною мірою уповільнилися внаслідок певного морального застарівання окремих його положень.

Натомість виник інноваційний тренд сучасності – цифровізація, яка за своєю суттю є поняттям всеохоплюючим, призначенням якого є сприяння формуванню й удосконаленню нових

і новітніх форм взаємодії, уможлиблюючи при цьому стрімкий, ба навіть «революційний» розвиток всіх галузей і сфер суспільної діяльності.

З урахуванням цього відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» проголошено, що в умовах сучасності створення цифрових інфраструктур є основним чинником розширення доступу громадян до глобального інформаційного середовища та знань. Згадані цифрові інфраструктури є комплексами технологій, продуктів та процесів, що забезпечують обчислювальні, телекомунікаційні та мережеві можливості на цифровій основі. Саме вони є основою цифрової економіки. Головна мета розвитку цифрових інфраструктур полягає в тому, щоб усі громадяни України без обмежень та труднощів технічного, організаційного та фінансового характеру (зокрема, соціально незахищені верстви населення) могли скористатися цифровими можливостями незалежно від свого місцезнаходження чи проживання та не перебували в сегменті «цифрового розриву» [6].

Базові засади формування в Україні сучасної інформаційної інфраструктури також були закладені законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», яким, зокрема, передбачалося, що серед основних стратегічних цілей розвитку інформаційного суспільства в Україні чільне місце займає подальший всебічний розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція із світовою інфраструктурою, в тому числі на засадах удосконалення координації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо створення її елементів. Натомість загальнодоступна інформаційна інфраструктура держави формується шляхом розвитку інформаційних систем, мереж та ресурсів, створення новітніх конкурентоспроможних ІКТ, прискорення робіт у напрямку розвитку новітніх перспективних технологій, створення різноманітних інформаційних фондів, формування відповідних інформаційно-пошукових систем, міжнародного співробітництва, спрямованого на розвиток інформаційної інфраструктури та забезпечення розширення участі України у відповідних міжнародних ініціативах [4].

Концепцією розвитку електронного урядування в Україні констатується, що на сьогоднішній базова інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура електронного урядування як техніко-

технологічна основа для реалізації всіх проєктів і завдань у зазначеній сфері не сформована. У подальшому вона має формуватися шляхом запровадження, розвитку та взаємодії таких державних інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем: електронної взаємодії органів виконавчої влади, державних електронних інформаційних ресурсів, електронної ідентифікації та аутентифікації, веб-порталу електронного урядування, спеціальних захищених мереж передачі даних, центрів обробки даних, державних реєстрів тощо [5].

Як бачимо, питання побудови сучасної інформаційної інфраструктури в нашій державі є завданням комплексним, яке охоплює різноманітні сфери суспільного життя, будучи разом із тим універсальним явищем, здатним адаптуватися під конкретні задачі й швидкозмінні умови навколишнього середовища залежно від суспільно-політичної ситуації та темпів соціально-економічного розвитку держави. За таких умов актуалізується питання вимірювання ступеня впливу цих факторів на систему публічного управління та окремі її елементи.

Дж. Денцінгер і К.В. Андерсен, аналізуючи вплив сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій на сферу публічного управління, визначають 22 показники, які об'єднані за чотирма групами, зокрема:

I. Потенційні можливості: якість інформації (доступ до даних; якість даних), ефективність (приріст продуктивності; скорочення / заміщення персоналу; покращення управлінського контролю; заходи з економії часу), дієвість / результативність (оптимізація процесу прийняття рішень; вдосконалення товарів і послуг; покращення планування).

II. Взаємодії: вдосконалення координації / кооперації; взаємодія між громадянами й публічним сектором; взаємодія між приватним і публічним секторами; взаємодія між громадянами; організаційні повноваження й контроль.

III. Спрямування: акцент на кількісних критеріях; структурування проблем; більша свобода дій.

IV. Ціннісний розподіл: захист і вдосконалення приватної сфери; задоволеність роботою; розширення трудових перспектив; захист законних прав; вдосконалення стандартів життя [12, с. 596].

Згадані групи показників здатні чинити більший чи менший вплив на систему публічного управління, причому такий вплив може мати як позитивні наслідки, що сприяють подальшому

прогресивному розвитку окремих її елементів та реалізації інноваційних рішень у практиці діяльності відповідних державних органів та установ, так і негативні прояви, що здатні зумовити певну дестабілізацію системи, якій у разі їх настання необхідним буде певний час для збалансування і досягнення в кінцевому підсумку стану рівноваги.

А тому виправданою вважаємо тезу про те, що базовими складовими інформаційної інфраструктури органів публічної влади варто вважати її оцінювання й моніторинг (в першу чергу – моніторинг продуктивності, її нормування, визначення впливу), а також, власне, інформаційні системи (системи обробки транзакцій, інформаційні системи менеджменту, системи підтримки прийняття рішень) [14, с. 544–546].

Національна інформаційна інфраструктура має значний вплив на якість публічного управління та соціально-економічний розвиток держави, які, своєю чергою, впливають одне на одного, зокрема шляхом забезпечення ширшого доступу населення до державних сервісів, особливо через інтерактивний он-лайн доступ; сприяння залученню населення в процеси управління державними справами; підвищення рівня транспарентності й відповідальності діяльності публічних службовців внаслідок забезпечення доступу до інформації, що становить публічний інтерес [15, с. 53] тощо. Відповідно, вдосконалення інформаційної інфраструктури держави може дати значний імпульс у вирішенні питань пришвидшення забезпечення сталого соціально-економічного розвитку та подальшої закономірної їх інтеграції до глобальної економіки [15, с. 61].

Ми переконані в тому, що формування й подальший розвиток сучасної інформаційної інфраструктури не повинні перетворитися на самоціль, адже вона має бути вихідною, відправною точкою для повномасштабної реалізації новітніх інноваційних ідей та втілення прогресивних рішень у системі публічного управління, основним призначенням якої має стати повноцінна державно-громадська взаємодія у вирішенні нагальних як поточних, так і перспективних питань будь-якого рівня складності в максимально зручний спосіб та у максимально короткий термін.

У сьогоднішніх умовах твердження про те, що інформація виступає інфраструктурним підґрунтям соціальної взаємодії між державою та суспільством [8, с. 24] вже перетворилося на аксіому. Більше того, інформаційна інфраструктура виступає основною платформою реалізації інформаційної політики держави, яка формує єдність та

цілісність інформаційного поля і простору країни, забезпечуючи при цьому можливість інтеграційних процесів інформаційного обміну зі світовим інформаційним простором. У свою чергу, розвиток інформаційної інфраструктури як платформи й основи організаційно-технологічної бази інформаційної політики слід пов'язувати з наявністю існуючих технологій, сучасних трендів розвитку цієї сфери, інших факторів, що здійснюють вирішальний вплив на її вдосконалення й вирішення завдань публічного управління [11, с. 259]. Відповідно, всі елементи, залучені до її побудови, є взаємопов'язаними, невіддільними й повинні перебувати в перманентному динамічному процесі подальшого розвитку й удосконалення.

Для розвитку сучасної інформаційної інфраструктури суспільство повинне опиратися на свої поточні й перспективні потреби, можливості та ресурси, зокрема на науковий і освітній потенціали, а також на наявність сприятливого морально-психологічного клімату. Як і в будь-якій іншій суспільній сфері, реальне значення інформаційної інфраструктури й одержання дієвих переваг від її використання залежать від намірів і можливостей конкретних користувачів, від суспільних інтересів і настроїв і, неабиякою мірою, від державної підтримки [9, с. 51]. А базовими аспектами інформаційної інфраструктури, на думку науковців, виступають: виконання допоміжної (дозволяючої) функції; користування великою кількістю осіб чи суспільних груп; відкритість і гетерогенність; характер соціотехнічних мереж; поєднання та взаємозв'язок; розвиток шляхом розширення й удосконалення вихідних позицій [13, с. 40–49].

Ми поділяємо думку про те, що конструювання й побудова інформаційних інфраструктур у сучасних умовах покликані вирішувати низку взаємопов'язаних завдань і функцій, які зводяться до таких:

– державні функції в електронному вигляді: забезпечення інформаційної взаємодії в електронній формі під час надання державних й муніципальних послуг та виконання державних і муніципальних функцій;

– державні послуги в електронному вигляді: забезпечення надання державних і муніципальних послуг в електронній формі;

– системна магістраль інформаційної взаємодії: технологічне забезпечення інформаційної взаємодії досягається шляхом застосування сервісно-орієнтованої архітектури, що є сукупністю електронних сервісів, побудованих з урахуванням загальноприйнятих стандартів, а також шляхом

застосування єдиних технологічних рішень і стандартів, класифікаторів та описів структур даних [10, с. 196].

Висновки. Сучасна інформаційна інфраструктура як інноваційний тренд сучасності повинна перетворитися на доступний будь-яким категоріям користувачів об'єкт незалежно від темпорально-просторових чинників, що забезпечує їм надання універсального і якісного сервісу, адекватно реагуючи на новітні потреби й виклики сьогодення. Організація взаємодії різних відомств, відповідна координація програм та проектів, реалізовані з урахуванням та на базі відповідних інноваційних рішень, здатні в сукупності забезпечити комплексне вирішення технічних, технологічних, адміністративних, інформаційно-аналітичних, організаційних, соціальних і політичних завдань. Виключно системне і скоординоване рішення комплексу означених завдань спроможне забезпечити справжню відкритість і прозорість діяль-

ності органів публічної влади, адже саме вони покликані забезпечувати регулювання розвитку інформаційної інфраструктури держави, надаючи цим процесам відповідної державної ваги. І тому саме від оптимального розвитку інформаційної інфраструктури, необхідної для функціонування системи органів публічного управління в Україні, залежить подальше упровадження інноваційних рішень у цю сферу, здійснення відповідного моніторингу й оцінювання, управління процесами її формування. Власне, сучасна інформаційна інфраструктура вбачається нами базисом, основою побудови й подальшого поступального розвитку цифрової економіки як у цілому, так і окремих її елементів, розбудови складових частин сучасного інформаційного суспільства з подальшим його перетворенням на цифрове, що декларується українським урядом як перспективний тренд та одне з першочергових завдань у сучасних умовах розвитку публічного управління в Україні.

Список літератури:

1. Горбунова Ю.И., Горбунова О.Н. Информационная инфраструктура: современная сущность, подотрасли ее составляющие. Социально-экономические явления и процессы. 2014. № 2(060). С. 14–21.
2. Довгань О.Д. Сучасна інформаційна інфраструктура України і основні завдання щодо її захисту. Юридична наука. 2015. № 7. С. 64–73.
3. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04 лют. 1998 р. № 74/98-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/74/98-вр> (дата звернення: 30.04.2018).
4. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 09 січ. 2007 р. № 537-V / Верховна Рада України. Відом. Верхов. Ради України. 2007. № 12. С. 511.
5. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 верес. 2017 р. № 649-р / Кабінет Міністрів України. Офіц. вісн. України. 2017. № 78. С. 109.
6. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 67-р / Кабінет Міністрів України. Офіц. вісн. України. 2018. № 16. С. 70.
7. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386-р / Кабінет Міністрів України. Офіц. вісн. України. 2013. № 44. С. 79.
8. Радченко О., Петровський П. Інститут інформації як інфраструктурне підгрунття комунікативної взаємодії держави та суспільства. Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. праць Одес. регіон. ін.-ту держ. упр. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 2(46). С. 22–26.
9. Смолян Г.Л., Черешкин Д.С., Штрик А.А. Информационно-коммуникационная инфраструктура – технологический фундамент информационного общества (некоторые проблемы использования зарубежного опыта). Информационное общество. 1999. Вып. 5. С. 50–55.
10. Тюшняков В.Н. Технологии межведомственного электронного взаимодействия в государственном и муниципальном управлении. Известия ЮФУ. Технические науки. 2012. № 8(133). С. 195–200.
11. Яновский А.В. Функциональные характеристики современных информационно-технологических факторов как императива совершенствования системы публичного управления. Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2017. № 2. С. 257–265.

12. Danziger J. N., Andersen K. V. The impacts of information technology on public administration: an analysis of empirical research from the “golden age” of transformation. *International Journal of Public Administration*. 2002. Vol. 25(5). P. 591–627.
13. Hanseth O., Monteiro E. *Understanding Information Infrastructure: manuscript*. 1998. 216 p.
14. Hendrick R. An Information Infrastructure for Innovative Management of Government. *Public Administration Review*. 1994. Vol. 54. № 6. P. 543–550.
15. Meso P., Musa Ph., Straub D., Mbarika V. Information infrastructure, governance, and socio-economic development in developing countries. *European Journal of Information Systems*. 2009. № 18. P. 52–65.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В УКРАИНЕ

В статье актуализирован вопрос формирования современной информационной инфраструктуры в сегодняшних условиях. Проанализированы организационные и правовые аспекты дальнейшего поступательного развития этой предметной области. Акцентируется внимание на том, что практическое воплощение тренда современности – всеобщей цифровизации – требует соответствующей основы в виде информационной инфраструктуры государства. Отмечено, что взвешенная государственная информационная политика способна обеспечить поддержку принятия соответствующих управленческих решений, направленных на реализацию инновационных подходов в сфере публичного управления. Доказано, что развитие информационной инфраструктуры способствует развитию составляющих современного информационного общества с последующим его превращением в цифровое.

Ключевые слова: информационная политика, информационная инфраструктура, социально-экономическое развитие, деятельность органов публичного управления, инновации.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE MODERN INFORMATION INFRASTRUCTURE’S FORMING IN UKRAINE

The article actualizes the issue of the modern information infrastructure’s forming under present conditions. The organizational and legal aspects of further progressive development of this subject sphere are analyzed here. The emphasis is placed on the fact that the practical realization of the present trend – general digitalization – requires an appropriate basis in the form of the state’s information infrastructure. It is pointed out that the well-balanced state information policy can provide support for appropriate administrative decision-making aimed at implementing of innovative approaches in the sphere of public administration. It is proved that the development of information infrastructure contributes to the evolution of the modern information society’s components with its subsequent transformation into digital one.

Key words: information policy, information infrastructure, socio-economic development, public authorities’ activities, innovations.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.077:340

Агафонова Н.О.

Інститут державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРАВОСУДДЯ І ГРОМАДСЬКОСТІ

У статті досліджено питання правового регулювання взаємовідносин органів публічного управління та громадськості. Охарактеризовано основні складові частини нормативно-правової бази, що стосується управління комунікативною та інформаційною діяльністю в судах. Визначено засади налагодження прямих зв'язків із громадськістю на основі відкритості та прозорості. Автор аналізує недоліки нормативно-правового забезпечення діяльності органів судової влади у сфері зв'язків із громадськістю. У статті розкрито сутність комунікацій між органами правосуддя і суспільством як трирівневого процесу, всі етапи якого потребують відображення в законодавстві.

Ключові слова: публічне управління, нормативно-правове регулювання, органи влади, зв'язки з громадськістю, суд, комунікація, публічна інформація.

Постановка проблеми. Розвиток сфери зв'язків із громадськістю в органах публічного управління України прямо залежить від стану нормативно-правового регулювання взаємовідносин між владою і суспільством. У демократичній державі органи публічного управління використовують особливий стиль комунікацій з громадськістю, в основі якого лежить прагнення громадян знати про технології ухвалення важливих для суспільства рішень, зміст та наслідки реалізації останніх. Створення ефективної системи взаємодії органів державної влади із засобами масової інформації, представниками громадськості спирається на необхідність постійного задоволення потреби суспільства в одержанні актуальної й об'єктивної інформації про функціонування державного органу. Особливої уваги потребує проблема налагодження діалогу між громадськістю і судовою системою нашої держави, яка тривалий час існувала в максимально закритому інформаційному просторі, що було обумовлено історичними реаліями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню основних напрямів створення системи взаємовідносин органів публічного управління з громадськістю присвячені роботи О. Бабінової, Т. Гаман, С. Колоска, О. Крутій, О. Кучабського, Ю. Работи, А. Серанта, Г. Шауль-

ської тощо. Низку теоретичних та практичних проблем формування системи зв'язків судів загальної юрисдикції із громадськістю розкрито в дослідженнях М. Вільгушинського, П. Каблака, О. Овсяннікової. Водночас питання нормативно-правового регулювання взаємовідносин із громадськістю органів публічного управління, зокрема судів, українські науковці висвітлюють фрагментарно. Уваги потребує системний аналіз останніх тенденцій у нормативному оформленні механізмів взаємодії органів правосуддя з громадськістю та управління комунікативною діяльністю судів.

Мета статті. Метою статті є аналіз нормативно-правового механізму забезпечення взаємовідносин органів публічного управління у сфері правосуддя і громадськості.

Виклад основного матеріалу. Український науковець О. Бабінова слушно зауважила про те, що співпраця влади з населенням й широке залучення громадськості до державних справ є природою державного існування країн, які розташовувалися на території України, починаючи з періоду виникнення перших державних утворень [1, с. 4].

На сучасному етапі розвитку держави взаємовідносини органів публічного управління з громадськістю лежать передусім у площині інформаційної діяльності, правові засади якої закладено в низці нормативних актів, що відображають стандарти у

сфері інформаційних зв'язків. З-поміж таких актів найперше необхідно виокремити акти найвищої юридичної сили, норми яких є обов'язковими для всіх органів державної влади. Це Конституція від 28.06.1996 № 254к/96-ВР та Закони «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-ХІІ, «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 № 539/97-ВР, «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 160-ІV, «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VІ.

У Конституції України закріплено права громадян брати участь в управлінні державними справами, звертатися письмово (колективно чи особисто) до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Основний закон держави також містить засадничі норми щодо одержання й поширення інформації, які отримали свій розвиток у Законах «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» тощо та у низці підзаконних актів.

Порядок всебічного і об'єктивного висвітлення засобами масової інформації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування встановлений у Законі «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

У Законі «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» було задекларовано прозорість та врахування громадської думки як один із принципів державної регуляторної політики. Сутність цього принципу розкривається через відкритість дій регуляторних органів для фізичних та юридичних осіб, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій громадськості, інформування суспільства про свою діяльність та доведення до відома громадян прийнятих нормативно-правових актів.

Принцип відкритості та прозорості діяльності всіх державних органів, проголошений у законодавстві, що регулює інформаційну діяльність, є базисом, основою побудови системи взаємовідносин органів влади з громадськістю та ЗМІ. Прозорість і відкритість також було визначено як один із важливих принципів, які необхідно застосовувати для розвитку інформаційного суспільства, в Стратегії розвитку інформаційного суспільства

в Україні від 15 травня 2013 року. У ній було сформульовано стратегічні цілі та базові принципи становлення інформаційного суспільства, а також основні завдання та вектори реалізації цієї Стратегії у перспективі до 2020 року. Поряд із прозорістю і відкритістю діяльністю органів влади у сфері публічного управління комунікативною діяльністю особливого значення набувають гарантованість права на інформацію, вільне отримання та поширення інформації (крім обмежень, установлених законом), підконтрольність та підзвітність державних органів громадськості. На цих принципах також акцентовано увагу в Стратегії.

Не можна залишити поза увагою факт спроби законодавців розробити загальні засади встановлення двостороннього комунікативного зв'язку між органами влади і громадянами. 13 січня 2010 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», який на сьогодні, на жаль, ще не розроблений і не прийнятий. Проте важливість схвалення Концепції проекту важко заперечити. Саме в цьому документі вперше було заявлено про необхідність визначити понятійно-категоріальний апарат державної комунікативної політики (чого досі не зроблено на законодавчому рівні) й було визнано необхідність запровадження принципу партнерської взаємодії, що реалізується не тільки через функцію інформування населення, а і шляхом встановлення ефективного зворотного зв'язку, організації громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На виконання основних Законів у сфері інформаційної діяльності в Україні було прийнято чимало підзаконних актів, зокрема Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 № 3, «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики від 03.11.2010 № 996 та «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань що до прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» від 29.06.2011 № 771, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 року» від 18.09.2013 № 754-р та багато інших, які сто-

сувались окремих питань налагодження відносин з громадськістю в органах різних гілок влади.

Розвиток взаємодії з громадськістю в органах публічного управління невід’ємний від урахування особливостей діяльності цих органів, їхньої специфічної ролі в реалізації політики держави та принципів комунікації, які доцільно й можливо використовувати в конкретній установі. Що стосується сфери правосуддя, на відміну від інших органів державної влади, саме здійснення правосуддя є основним завданням суду (ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII). Реалізація цієї функції зумовлює закріплення на законодавчому рівні низки вимог до загальних принципів оприлюднення інформації та встановлення обмежень у сфері інформування громадськості через засоби масової інформації.

Зокрема, в п. 2 ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950, яку Україна ратифікувала в 1997 році, зазначено, що здійснення свободи вираження поглядів (невід’ємною складовою цієї свободи є свобода ЗМІ) пов’язане з обов’язками і відповідальністю, а отже, може підлягати формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом. Обов’язковість закріплення певних умов та обмежень у законодавстві обумовлюють в демократичному суспільстві такі чинники: інтереси національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, необхідність запобігання заворушенням чи злочинам, необхідність охорони здоров’я чи моралі, захисту репутації чи прав інших осіб, запобігання розголошенню конфіденційної інформації або необхідністю підтримання авторитету і безсторонності суду.

Таким чином, право на свободу думки і слова мусить узгоджуватись з іншими основоположними правами людини, зокрема з правом на справедливий і неупереджений судовий розгляд справи. Урахування цього принципу є обов’язковим під час інформування громадськості про стан функціонування органу судової влади – в межах, які встановив законодавець.

Сьогодні національне нормативно-правове забезпечення діяльності органів судової влади у сфері відносин з громадськістю спирається на міжнародні стандарти взаємодії судів із суспільством. У діяльності судів визначним чинником лишається дотримання принципу відкритості судочинства, реалізація якого прямо пов’язана з можливостями ЗМІ висвітлювати розгляд судових справ.

У п. 24 Висновку № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи з питання «Правосуддя та суспільство» слушно зазначено, що на сприйняття громадськістю системи правосуддя впливають ЗМІ. Отже, для управління відносинами органів правосуддя зі ЗМІ особливо важливим є урахування відповідних норм, викладених у низці міжнародних нормативно-правових актів: у Мадридських принципах взаємодії засобів масової інформації та суддівської незалежності (оприлюднені у Резолюції 1296 Економічної і соціальної ради ООН від 11.02.1994), Декларації щодо надання інформації через засоби масової інформації стосовно кримінального провадження (схвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 10.07.2003), Основних принципах незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року), Висновку № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи з питання «Правосуддя та суспільство», Резолюції № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів (прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 25.11.1981), Рекомендації № Rec. (2003) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам надання через ЗМІ інформації про кримінальні процеси (прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 10.07.2003) тощо.

Формування системи взаємодії судів з громадськістю неможливе без урахування норм Конституції України та зазначених на початку цієї статті актів законодавства, що визначають загальні засади інформаційної діяльності, а також неможливо залишити поза увагою норми Законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про доступ до судових рішень», «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про захист суспільної моралі», «Про телебачення і радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про інформаційні агентства» тощо.

Особливо важливими для регулювання відносин суду із громадськістю є норми ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації», які зобов’язують суб’єктів владних повноважень систематично та оперативного оприлюднювати інформацію в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах, будь-яким іншим спо-

собом, а також надавати інформацію за запитом на інформацію [3].

Оскільки традиційно засоби масової інформації цікавляться змістом судових рішень і матеріалів, які містяться в судових справах, важливо наголосити, що специфіка зазначених документів зумовлює певний порядок доступу до них. Такий порядок ґрунтується не на положеннях інформаційного законодавства, а на спеціальних процесуальних нормах, які викладено в Цивільному, Кримінальному, Господарському кодексах України, Кодексі адміністративного судочинства.

До основних складових нормативного регулювання відносин судів із громадськістю також належать підзаконні акти. На особливу увагу заслуговують рішення Ради суддів України, прийняті протягом 2012–2017 років – саме в цей період у судовій системі, яка тривалий час не передбачала можливості ефективного спілкування з журналістами та представниками громадськості, було вжито найбільш активних зусиль, спрямованих на забезпечення доступу громадськості до інформації про діяльність суду та посилення співпраці із ЗМІ.

30 листопада 2012 року Рада суддів України рішенням № 72 затвердила Концепцію інформаційно-комунікаційної стратегії діяльності Ради суддів України. Завдання цієї Концепції – створити засади інформаційного простору судової влади України, сформувати конструктивні зв'язки із засобами масової інформації, вплинути на негативний характер висвітлення діяльності судової системи тощо [2].

Рішенням Ради суддів України № 14 від 12.03.2015 було схвалено рекомендації міжнародної конференції «Зміцнення довіри до судової гілки влади через покращення комунікації». Учасники конференції визнали розвиток комунікативної діяльності судів одним із пріоритетних напрямків роботи суду. Зокрема, було запропоновано запроваджувати нові форми взаємодії з громадськістю (дні відкритих дверей, зустрічі в неформальному режимі, заходи за участю ЗМІ, спільні заходи навчальних закладів та громадських організацій, екскурсії в судах, ведення неофіційних веб-сторінок судів у соціальних мережах тощо) [7]. Пропозиція використовувати такі форми роботи є вагомим кроком уперед у процесі управління відносинами суду з громадськістю. Перелічені заходи можна поділити на три групи, що відповідатиме трьом рівням комунікації між органами влади і суспільством, які виокремили українські науковці І. Шавкун та Я. Дибчинська: реальний рівень (пряма публічна комунікація),

медійний рівень (взаємодія влади і суспільства за допомогою ЗМІ), мережевий рівень (публічна комунікація в мережі Інтернет) [6, с. 510]. Водночас необхідно зауважити, що найменше врегульований у законодавстві сьогодні мережевий рівень – відносини з громадськістю в мережі Інтернет. Зокрема, на практиці суди часто не вважають за потрібне забезпечувати ведення веб-сторінок судів у соціальних мережах, оскільки це не передбачено в чинному законодавстві про судоустрій, а вищезазначені тези конференції, запропоновані для використання в роботі, мають рекомендаційний характер, про що свідчить назва документу. На нашу думку, особливості мережевого рівня відносин органу влади із громадськістю мають стати предметом більш детального вивчення та подальшого відображення у законодавстві, поряд із нормами про взаємодію із ЗМІ.

Ще одним Рішенням Ради суддів України (№ 32 від 08.06.2017) було схвалено Резолюцію «Правова держава – спільна справа та відповідальність» прийняту 22.05.2017 на Першому загальнонаціональному форумі «Незалежні суди та вільні ЗМІ: синергія заради майбутнього». Ця резолюція стала документом, в якому учасники форуму постановили забезпечувати ефективну співпрацю судів із ЗМІ через створені в судах прес-служби, надавати об'єктивну інформацію про діяльність судової системи, організувати заходи за участю суддів і журналістів, зокрема для доведення до громадськості інформації про основні проблеми, що виникають у діяльності судів, та про судові справи, які становлять суспільний інтерес.

Потреба в більш активній ролі суддівських інституцій у процесі налагодження діалогу із суспільством лягла в основу Концепції прямих зв'язків судів з громадськістю» (додаток 3 до Меморандуму про взаємодію та співпрацю представників системи правосуддя України від 10 лютого 2017 року), яку затвердив 21 липня 2017 року Комунікаційний комітет системи правосуддя. Зазначений документ став вагомим кроком на шляху трансформації управління зв'язками між судами та громадськістю, визначивши чотири засади налагодження прямих зв'язків: 1) партнерство («Ми разом – сильна правова держава»); 2) орієнтація на людину («Суд – для людини»); 3) вмотивований суддя («Хто – якщо не я?»); 4) Формування цінностей («Суд – це захист») [5, с. 9].

У Концепції запропоновано встановлювати прямі зв'язки за допомогою програм охоплення (інформаційних програм) – заходів (інстру-

менти) ознайомчого, інформативного характеру, що передбачають прямий зв'язок між органами судової влади й широкими колами громадськості та сприяють отриманню суспільством на засадах партнерства інформації про діяльність судів та роботу суддів [5, с. 9]. Прикладами таких програм є, зокрема, ігри-квести для школярів, які з 2017 року поволи набувають популярності в органах судової влади (у Вінницькому окружному адміністративному суді та в Лубенському міськрайонному суді Полтавської області проведено квест «Як захистити свої права в суді», у Господарському суді Харківської області – квест «У пошуках мантії», у Гребінківському районному суді Полтавської області – квест «Маленька Феміда» тощо). Запровадження аналогічних заходів в інших органах влади мало б велику користь для формування правової, політичної культури, інформаційної грамотності молодого покоління.

Низку тез щодо розвитку комунікативної діяльності проголошено в Рішенні XV чергового з'їзду суддів України від 07 березня 2018 року «Про стан здійснення правосуддя в умовах судової реформи у 2017 році». З'їзд визнав за необхідне формування єдиної комунікативної політики органів суддівського самоврядування та судів, розвиток внутрішньої комунікації в судах; продовження політики відкритості судів шляхом налагодження прямих зв'язків з громадськістю; підвищення ефективності співпраці Прес-центру судової влади України з журналістами загальнонаціональних каналів та регіональних радіо-, телеканалів; оперативне реагування на неправдиву, недостовірну інформацію про діяльність судів та суддів (за необхідності – із залученням суддів-спікерів) [4].

Останнім часом набуває поширення практика регламентації взаємодії судів із засобами масової

інформації, журналістами в Положеннях (Інструкціях) про взаємодію суду із ЗМІ, які затверджуються рішенням зборів суддів у кожному суді. Такі Положення розробляються на підставі законодавства України, з урахуванням особливостей роботи медіа під час висвітлення судового процесу. Вони встановлюють основи організації взаємодії суду із ЗМІ та журналістами, визначають обов'язки журналістів, регламентують порядок їх доступу на судові засідання й доступу до судових рішень (матеріалів справ, архівних документів), порядок проведення в залі фотозйомки й відеозапису, порядок подання інформаційних запитів тощо.

Висновки. Розвиток сфери зв'язків із громадськістю в органах публічного управління України прямо залежить від стану нормативно-правового регулювання взаємовідносин між владою і суспільством. Правові норми, які регламентують сьогодні порядок взаємодії судів із громадськістю, становлять складний комплекс, що спирається на міжнародні стандарти і представлений у низці законодавчих актів, які визначають організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, регулюють обіг і захист інформації, встановлюють засади діяльності засобів масової інформації.

Водночас на сьогодні в Україні існує потреба у впровадженні загальних, єдиних засад взаємодії між усіма гілками влади та громадськістю. Незважаючи на певні здобутки на шляху розвитку нормативно-правової бази у сфері комунікації з суспільством та ЗМІ, в Україні досі немає спеціального нормативно-правового акту, який би максимально повно регулював відносини органів судової влади із громадськістю на публічному, медійному й мережевому рівнях комунікації, враховуючи сучасні тенденції розвитку держави й судової системи.

Список літератури:

1. Бабінова О. Взаємодія органів державного управління з громадськістю: теоретико-методологічний аспект: автореферат дис. на здобуття наукового ступеня канд. наук з державного управління: 25.00.01 Київ, 2006. 16 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoferat/1a1c25bf-b985-43ec-b925-3bbdf0696b93.pdf. (дата звернення: 10.05.2018).
2. Концепція інформаційно-комунікаційної стратегії діяльності Ради суддів України. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/dodat72.pdf>. (дата звернення: 10.05.2018).
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. (дата звернення: 10.05.2018).
4. Про стан здійснення правосуддя в умовах судової реформи у 2017 році: Рішення XV чергового з'їзду суддів України від 07 березня 2018 року URL: https://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/2018_DSA_docs/Richena_XV_zizd_07_03_2018_stan_pravosuda.pdf. (дата звернення: 10.05.2018).
5. Прямі зв'язки судів з громадськістю. Методичні рекомендації: збірник документів і статей. Київ: Прецедент, 2017. 136 с.
6. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олексан-

дра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

7. Рекомендації міжнародної конференції «Зміцнення довіри до судової гілки влади через покращення комунікації»: схвалені Рішенням Ради суддів України від 12.03.2015 № 14. URL: <https://court.gov.ua/tsu/rishennya/qqqdwd>. (дата звернення: 10.05.2018).

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРАВОСУДИЯ И ОБЩЕСТВЕННОСТИ

В статье исследованы вопросы правового регулирования взаимоотношений органов публичного управления и общественности. Охарактеризованы основные составляющие нормативно-правовой базы, касающейся управления коммуникативной и информационной деятельностью в судах. Определены принципы налаживания прямых связей с общественностью на основе открытости и прозрачности. Автор анализирует недостатки нормативно-правового обеспечения деятельности органов судебной власти в сфере связей с общественностью. В статье раскрыта суть коммуникаций между органами правосудия обществом как трёхуровневого процесса, все этапы которого требуют отражения в законодательстве.

Ключевые слова: публичное управление, нормативно-правовое регулирование, органы власти, связи с общественностью, суд, коммуникация, публичная информация.

LEGAL REGULATION OF RELATIONS BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES IN THE FIELD OF JUSTICE AND THE PUBLIC

The article deals with the issues of legal regulation of relations between public authorities and the public. The main components of the regulatory framework concerning the management of communicative and informational activities in courts are described. The principles of establishing direct relations with the public are defined on the basis of openness and transparency. The author analyzes the shortcomings of the normative and legal support of the activity of judicial authorities in the field of public relations. The article reveals the essence of communication between the judicial authorities and society as a three-tier process, all stages of which need to be reflected in the legislation.

Key words: public administration, normative legal regulation, authorities, public relations, court, communication, public information.

Акімов А.В.

Запорізький національний університет

ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ ЯК АЛЬТЕРНАТИВНА ФОРМА УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянута категорія «електронної демократії» як дієвої форми механізму державного управління в Україні. «Електронна демократія» як форма управління досліджується через відкритість державної влади, підвищення ефективності політичного управління та активного залучення громадян у процесі прийняття політичних рішень на основі інформаційно-комунікативних технологій. Доведено, що електронна демократія орієнтована на якісне підвищення рівня участі громадян у політичному житті, тобто на ініціативу «знизу» в управлінні державою. Електронна демократія України забезпечується передусім електронними інформаційними ресурсами органів державної влади. Встановлено, що саме електронна демократія є інноваційною формою державного устрою, при якій кожен громадянин має можливість прямої участі в прийнятті державних рішень, які можуть його стосуватися.

Ключові слова: державна влада, електронна демократія, електронний уряд, інформаційне суспільство, державне управління, цифрова демократія.

Постановка проблеми. Серед важливих завдань України на шляху до європейського співтовариства – розбудова інформаційного суспільства. Одним із пріоритетних етапів його розвитку є інформатизація органів державної влади. Це сприятиме її прозорості та відкритості, позитивно вплине на ефективність роботи державних структур, модернізує державне управління загалом. Як наслідок громадськість матиме змогу отримати якісні адміністративні послуги, долучиться до прийняття управлінських рішень на різних рівнях. Серед показників модернізації державного управління розглядаються, зокрема, сайт органу влади, сторінка в соціальній мережі, блог. Інтернет – представництво влади в мережі засвідчує її налаштованість на діалог із суспільством, прагнення оперативно реагувати на виклики сьогодення. Дієвою технологією, спрямованою на подолання викликів у державному управлінні, є електронна демократія.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми демократії та залучення громадськості до вироблення політики засобами інформаційно-комунікативних технологій досліджували Ч. Армстронг, Ю. Гарлан, С. Коулман, Д. Латроп, Д. Робінсон, Л. Рума, Е. Фелтен, С. Шахт, Д. Шулер та ін. До проблем упровадження електронного урядування як в Україні, так і в інших країнах світу зверталися такі вітчизняні дослідники, як А. Семенченко, К. Вознюк, Н. Драгомирецька, О. Загаєцька, О. Загвойська, Т. Камінська,

А. Камінська, В. Ключевський, К. Линьов, І. Лопушинський, М. Міхальова, Я. Олійник, Н. Павлютенко, М. Пасічник, А. Семенов, К. Синицький, О. Дубас, П. Клімушин, А. Серенок.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз та узагальнення підходів до визначення поняття «електронна демократія» та дослідження стану впровадження електронної демократії в Україні як альтернативної форми управління державою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Традиційне розуміння демократії стає непридатним до суспільства, яке існує та функціонує в світі глобальних постіндустріальних комунікацій на базі стрімких інформаційних технологій, що розвиваються. Йдеться про появу такого феномена, як «електронна демократія», під яким розуміється відкритість державної влади, підвищення ефективності політичного управління та активне залучення громадян у процес прийняття політичних рішень на основі інформаційно-комунікативних технологій.

Таким чином, «електронна демократія» виступає як перспективна форма інтерактивної взаємодії населення і влади в політичних процесах сучасного світу. Часто поняття «електронна демократія» ототожнюють із поняттям «електронний уряд», але вони кардинально відрізняються за своєю суттю.

Українське законодавство визначає електронну демократію як форму суспільних відносин, за якої громадяни та інститути громадянського суспіль-

ства залучаються до державотворення та державного управління, до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах із метою:

- посилити участь, ініціативність та залучення громадян на всіх рівнях до публічного життя;
- поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, підзвітність демократичних інститутів;
- поліпшити реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян;
- сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень.

На відміну від електронного уряду, створюваного «зверху» для більш ефективного функціонування державного апарату, електронна демократія орієнтована на якісне підвищення рівня участі громадян у політичному житті, тобто на ініціативу «знизу» в управлінні державою [2].

Електронна демократія стає безпосереднім інструментом демократизації і розвитку суспільства в інформаційному напрямку. Такі форми електронної демократії, як електронні петиції, електронне голосування, електронні листи і інші широко вводяться і використовуються в найбільш демократично розвинених країнах.

Можливості застосування ІКТ простягаються від інформування про різних претендентів на виборні посади й діяльність партій, участь в електронному голосуванні (е-голосуванні) електронних виборах (е- виборах). При цьому розрізняється е-демократія у вузькому й у широкому розумінні. У вузькому розумінні е-демократія полягає у використанні електронної підтримки для забезпечення відповідних конституційних прав, що вимагають тих чи інших формальних рішень. У широкому розумінні поняття е-демократія означає систематизацію думок і залучення громадян і організацій у політичні рішення й процеси [3].

Національний інститут статистичних досліджень визначає електронну демократію (e-democracy) як інструмент зміцнення демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Її головним завданням є «електронна підтримка демократії».

Е-демократія є однією зі стратегій підтримки демократії, демократичних інститутів, демократичних процесів і поширення демократичних цінностей. Вона доповнює традиційні інструменти демократії і є взаємопов'язаною з ними [4]. Електронна демократія охоплює всі електронні засоби, що уможливають для громадян контроль діяльності лідерів/політиків у публічній сфері.

Залежно від сфери, в якій демократичні начала потребують розвитку, е-демократія може використовувати різні методи: для забезпечення прозорості політичного процесу; для збільшення прямого залучення й участі громадян; для поліпшення якості формування громадської думки шляхом створення нового простору інформації та її осмислення [5].

Складові частини е-демократії наведені на рис. 2.1.

Відповідно до «Концепції розвитку електронного урядування в Україні», електронна демократія–формаорганізації суспільства, за якої громадяни та представники бізнесу залучаються до процесу державного управління та державотворення, а також до місцевого самоуправління за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій.

Особливу інтенсивність інформаційні технології в державному управлінні набувають в середині 90-х років, що виражається в появі нового концепту «електронний уряд» («e-government»). Формуються і пов'язані з ним концептуальні поняття «електронна демократія» («e-democracy»), «електронне урядування» («e-governance»). У цілому

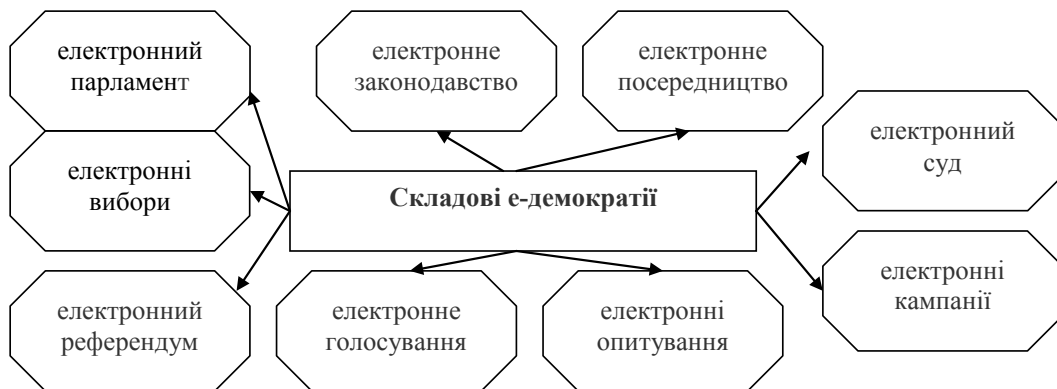


Рис. 2.1. Складові е-демократії

розвиток «електронного уряду» йде в слід за розвитком «електронного бізнесу» та «електронної комерції».

Отже, процес трансформації системи державного управління практично в усіх країнах світу продовжує поєднуватися з подальшим, все більш комплексним використанням ІКТ, метафорою якого стали терміни «електронна (цифрова) демократія» (digital democracy) і «електронний уряд» (e-government).

Електронна (цифрова) демократія – це форма політичної організації, притаманна інформаційному суспільству, що об'єднує в собі властивості безпосередньої і плебісцитної демократії, а також можливості ІКТ.

Електронна демократія означає:

- основні рішення приймають безпосередньо громадяни шляхом проведення плебісцитів в інформаційній мережі;

- громадянам належить законодавча ініціатива та право контролю за дотриманням законності;

- відмова в багатьох випадках від принципу пріоритету більшості, і перехід до консенсусних рішень.

У реалізації електронної демократії використовуються чотири технології: онлайн-інформація і комунікація, онлайн-послуги, онлайн-участь громадян у діяльності органів влади різних рівнів, економічне забезпечення електронної демократії.

Цифрова демократія виникає як результат освоєння громадянами ІКТ у процесі використання послуг електронного уряду. «Послідовність саме така, оскільки цифрова демократія вимагає певного рівня психологічної адаптації громадян до інформаційних інновацій, засвоєння ними навичок використання ІТ у процесі взаємодії з владними структурами.

Сервіси електронного уряду вимагають меншої підготовки, оскільки здебільшого транзакції полягають у заповненні автоматизованих форм, які, до того ж, пропонують на вибір варіанти відповідей. Набувши початкових навичок мережевих транзакцій, громадяни зможуть оволодіти і складнішими схемами, задіяними цифровою демократією» [2].

Цифрова демократія – проект соціально значимий, а електронний уряд – економічно вигідний проект.

Виділяють такі аспекти електронного уряду:

- встановлення безпечної мережі державних органів і центральної бази даних для більш ефективною та кооперативної взаємодії між урядовими агентствами;

- надання послуг на мережевій основі;

- застосування електронної торгівлі (e-commerce) для більш ефективної транзакційної діяльності (наприклад, поставка і контракт);

- цифрова демократія для більш прозорого відповідального уряду.

Варто зазначити, що за заходами Стратегії щодо «Електронного урядування» передбачається створення інтегрованої системи «Електронний уряд». Інші заходи зорієнтовані переважно на постачання е-послуг.

Правовою підставою для розробки Стратегії 2020 стали Конституція України та ЗУ «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 9 січня 2007 року.

Отже, в базовому законі поняття е-демократії не визначено, воно є новацією розпорядження КМУ та відповідної Стратегії розвитку інформаційного суспільства до 2020. Із тексту Стратегії не досить зрозумілим є взаємозв'язок між заходами розвитку е-демократії та е-урядування.

Складається враження, що питання е-демократії стосуються переважно парламентської діяльності (проект «Електронний парламент України»), ЗМІ та Національного центру підтримки електронного урядування.

Визначені заходи не конкретизують наповнення визначеного у документі змісту поняття «е-демократія», а саме: яким чином використовуються ІКТ для залучення громадян до державотворення, державного управління та місцевого самоврядування. Таке визначення, у свою чергу, є також досить абстрактним [7].

У кінці 2014 року відновились урядова активність щодо міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд», яка на даний момент охоплює 65 країн. 26 листопада 2014 року розпорядженням КМУ №1176-р. Було затверджено План дій із впровадження ініціативи на 2014-15 роки. У документі підбито підсумки виконання попереднього Плану дій на 2012-2013 роки, який виконано на 60%.

Реалізуючи Ініціативу «Партнерство «Відкритий Уряд», Уряд України має на меті принципово змінити підходи до формування та реалізації державної політики в частині забезпечення відкритості та прозорості прийняття рішень, їх відповідності очікуванням громадян.

Роль інститутів громадянського суспільства в суспільно-політичних процесах, зокрема у вирішенні життєво важливих для України питань, постійно зростає. Громадські активісти, волонтери, представники благодійних організацій

роблять суттєвий внесок у реалізацію соціально-економічних реформ, захист територіальної цілісності держави, підтримку соціально вразливих груп населення. Реалізація Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» є важливим кроком до посилення партнерських відносин між органами влади та інститутами громадянського суспільства і потужним інструментом для демократизації держави в цілому.

Провівши консультації з інститутами громадянського суспільства, Кабінет Міністрів України зобов'язується забезпечити у 2016–2018 роках належну реалізацію Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд».

На думку вітчизняних фахівців, розвиток електронної демократії в Україні пройшов три основних етапи [4].

I етап (2000–2001 рр.) носив підготовчий характер, визначалися найбільш загальні аспекти використання сучасних ІКТ, формувалося необхідне підґрунтя для подальших дій держави в цьому напрямі.

II етап (2002–2003 рр.) безпосередньо пов'язаний із формуванням механізмів електронного уряду в Україні, що мало на меті підвищення ефективності та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, поліпшення поінформованості громадян щодо діяльності цих органів та активізації зворотного зв'язку між владою та суспільством за допомогою мережі Інтернет.

III етап розпочався у 2003 р. прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» (від 24 лютого 2003 р. № 208) і триває досі. Цілями пропонуваного заходів щодо розвитку інформаційного суспільства визначалися надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою і з громадянами, надає інформацію та інші послуги на основі сучасних інформаційних технологій. Упродовж 2004–2009 рр. порядок взаємодії органів державної влади та громадян було доповнено ще кількома постановами Кабінету Міністрів, спрямованими на упорядкування взаємодії виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства.

Отже, електронна демократія є інноваційною формою державного устрою, при якій кожен гро-

мадянин має можливість прямої участі в прийнятті державних рішень, які можуть його стосуватися.

Не варто плутати поняття електронної демократії та електронного уряду. Останнє – це лише механізм для спрощення комунікації між громадянами і державою, максимальної відкритості і доступності уряду.

За допомогою сучасних технологій можна змінити і поліпшити демократичні процеси в країні. Але якщо в державі демократія реально відсутня, то ніякий запуск електронних порталів і е-голосувань, звичайно ж, не допоможе. У цьому випадку дуже важлива здорова взаємодія держави і громадськості, готовність громадян брати участь у вирішенні проблем і міняти свою країну.

Важливими перевагами впровадження електронної демократії, які стануть відчутними для кожного українця, є:

- розширення можливостей громадян брати участь у процесі прийняття рішень та управління країною;

- поліпшення комунікації між суспільством і органами влади;

- підвищення прозорості діяльності органів влади завдяки використанню сучасних технологій для доступу до інформації;

- підвищення оперативності й зручності доступу до послуг держави з будь-якого місця, в будь-який час;

- зниження залежності від особистісних якостей чиновника під час прийняття рішень;

- скорочення кількості чиновників, а в довгостроковій перспективі – повне перекроювання бюрократичного апарату і заміна механізмів державного управління.

Висновки. Інформаційно-комунікаційні технології в Україні стають дієвим інструментом залучення громадян до прийняття рішень органами державної влади всіх рівнів і органами місцевого самоврядування. У той же час, як свідчить досвід країн, в яких е-демократія здобула міцні позиції і розвивається, нашому суспільству треба подолати чимало перепон на шляху утвердження цієї перспективної форми взаємодії громадян між собою, з владою та бізнесом.

Отже, електронну демократію необхідно розглядати як форму організації суспільства, де за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій громадяни громадські організації, представники бізнесу залучаються до прийняття державних рішень та участі в державному управлінні.

Список літератури:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України 15 травня 2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-p>. (дата звернення: 10.05.2018).
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України 20 вересня 2017 р. № 649-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні». URL: <http://rozporyadjenyua-vid-veresnyua>. (дата звернення: 10.05.2018).
3. Дубас О.П. Електронна демократія: сутність і перспективи розвитку в Україні. Вісник Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв. 2011. С. 187–190.
4. Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців. URL: <http://msdp.undp.org.ua>. (дата звернення: 10.05.2018).
5. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. URL: <http://msdp.undp.org.ua>. (дата звернення: 10.05.2018).
6. Клімушин П.С., Серенок А.О. Електронне урядування в інформаційному суспільстві. Харків: Магістр, 2010. 312 с.
7. Лопушинський І.П. Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування державної служби. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. 2010. № 2. С. 194–198.

ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ КАК АЛЬТЕРНАТИВНАЯ ФОРМА УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрена категория «электронной демократии как действенной формы механизма государственного управления в Украине. «Электронная демократия» как форма управления исследуется через открытость государственной власти, повышение эффективности политического управления и активного вовлечения граждан в процесс принятия политических решений на основе информационно-коммуникативных технологий. Доказано, что электронная демократия ориентирована на качественное повышение уровня участия граждан в политической жизни, то есть на инициативу «снизу» в управлении государством. Электронная демократия Украины обеспечивается, прежде всего, электронными информационными ресурсами органов государственной власти. Установлено, что именно электронная демократия является инновационной формой государственного устройства, при котором каждый гражданин имеет возможность прямого участия в принятии государственных решений, которые могут его касаться.

Ключевые слова: государственная власть, электронная демократия, электронное правительство, информационное общество, государственное управление, цифровая демократия.

ELECTRONIC DEMOCRACY AS AN ALTERNATIVE FORM OF MANAGEMENT IN UKRAINE

The article deals with the category of «e-democracy» as an effective form of the mechanism of public administration in Ukraine. «Electronic democracy», as a form of government, is explored through openness of state power, increasing the effectiveness of political governance and active involvement of citizens in the process of making policy decisions on the basis of information and communication technologies. It is proved that e-democracy is oriented on a qualitative increase in the level of participation of citizens in political life, that is, on the initiative «from below» in the management of the state. Ukraine's electronic democracy is provided primarily by electronic information resources of state authorities. It has been established that it is electronic democracy that is an innovative form of government, in which every citizen has the opportunity to participate directly in making state decisions that can relate to it.

Key words: state power, e-democracy, e-government, information society, state administration, digital democracy.

Бондар Г.Л.

Інститут державного управління

Чорноморського національного університету імені Петра Могили

СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ ФАКТОРИ ТА УМОВИ РОЗВИТКУ КОМУНІКАТИВНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ФАХІВЦЯ В ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена аналізу соціально-психологічних факторів та умов розвитку комунікативної компетентності фахівця в галузі державного управління для налагодження ефективної та продуктивної ділової комунікації. Комунікативні якості і здібності, підготовка фахівця до повноцінного міжособистісного спілкування, творчого співробітництва та діалогу з колегами та підлеглими є важливим чинником ефективної управлінської діяльності. Комунікативна підготовка потребує не лише збільшення обсягу психологічних знань, засвоєння і закріплення «ефективних» комунікативних умінь, а й принципової орієнтації фахівця в галузі державного управління на реалізацію ефективної внутрішньої та зовнішньої комунікативної взаємодії з партнерами з ділового спілкування. Усе це суттєво впливає на функціональну ефективність державної установи, її імідж, відповідність реалізованої політики сучасним викликам і новаціям під час реалізації завдань у сфері державного управління.

Ключові слова: комунікативна компетентність, комунікативні якості та здібності, помилки комунікації, комунікативна підготовка.

Постановка проблеми. Успішна участь особистості в суспільних процесах, задоволення власних практичних потреб значною мірою залежить від її здатності до ефективної комунікації. Пріоритетною наразі є проблема формування комунікативної компетенції в процесі загальної підготовки і розвитку особистості як фахівця в галузі державного управління.

Одними з найсуттєвіших в управлінському процесі є стиль спілкування, глибина і повнота взаєморозуміння, певні навички і вміння впливу на людей тощо. Виявляються вони не лише в ефективній комунікації всередині державної установи (між керівництвом та підлеглими (вертикальна комунікація), між співробітниками відділів, галузевих підрозділів (горизонтальна комунікація)), а й у налагодженні зовнішніх зв'язків. Усе це суттєво впливає на функціональну ефективність установи, її імідж, відповідність реалізованої політики сучасним викликам і новаціям під час реалізації завдань у сфері державного управління. Тому комунікативні якості і здібності, підготовка фахівця до повноцінного міжособистісного спілкування, творчого співробітництва та діалогу з колегами та підлеглими є важливим чинником ефективної управлінської діяльності.

Сучасна практична психологія використовує різноманітні методичні прийоми, механізми розвитку у фахівця в галузі державного управління умінь і навичок спілкування, взаємодії, розуміння та взаєморозуміння. Але комунікативна підготовка потребує не лише збільшення обсягу психологічних знань, засвоєння і закріплення «ефективних» комунікативних умінь. Необхідна принципова орієнтація фахівця в галузі державного управління на реалізацію ефективної внутрішньої та зовнішньої комунікативної взаємодії з партнерами з ділового спілкування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження комунікативних проблем при формуванні іміджу органів державної влади, різновидів помилок, що виникають під час здійснення комунікації, містяться в працях В. Шепеля, О. Єгорова-Гантман, О. Гордєєва, О. Акімова, В. Бебика, В. Куйбіди, Г. Почепцова, В. Королько. Окремим аспектам комунікативної компетентності та етичним засадам ділового спілкування державного службовця присвячені роботи О. Лавренко, А. Лавренко. Особливостям професіоналізму в державному управлінні присвячені праці Г. Атаманчука, К. Крайнової. Психотехнологіям впливу під час здійснення комунікації присвячені роботи Х. Адлера.

Мета статті – проаналізувати соціально-психологічні фактори та умови розвитку комунікативної компетентності фахівця в галузі державного управління для налагодження ефективної та продуктивної ділової комунікації.

Виклад основного матеріалу. Комунікативна компетентність фахівця в галузі державного управління передбачає наявність знань із психології, соціальної психології, публік рілейшнз, а також досвіду, інтелекту, ерудиції, емпатії та вміння їх застосовувати під час своєї діяльності.

Високоєфективною щодо засвоєння та розвитку комунікативних знань і навичок є групова взаємодія між державними службовцями, яка розкриває широкий простір для реалізації таких групових феноменів, як згуртованість, спрацьованість, надійність.

У процесі здійснення комунікації під час управлінської взаємодії виникають: ситуація партнерства (взаємодія на основі діалогу), ситуація кооперації (взаємодія на основі розподілу дії) та ситуація інформаційного обміну.

Формування в процесі комунікативної взаємодії механізмів координації спільних дій передбачає два рівні регуляції:

- 1) набутий досвід групової дії (вміння та навички кожного учасника взаємодії);
- 2) внутрішньогруповий досвід.

Результативність комунікативної підготовки фахівців у галузі державного управління залежить від дотримання вимог, що забезпечують ефективність формування в них вмінь і навичок спілкування:

1) висока професійна значущість навчання – психологічна готовність державного службовця до оволодіння практикою ділового спілкування;

2) одночасність дій учасників комунікативного процесу під час вирішення практичних проблем та опанування нових методів і засобів комунікації. Одночасність дій виявляється в тому, що один відправляє певне повідомлення, а інший його сприймає. За таких умов повідомлення і сприйняття інформації спрямовані на її передавання, інтерпретацію та осмислення. Це забезпечує єдність прийняття повідомлення і пізнавальних процесів, що супроводжують його, оскільки повідомлення потрапляє в суб'єктивний інформаційний простір людини, якому властиві самоаналіз, самосприйняття тощо. У цьому процесі індивід безперервно впливає сам на себе, трансформуючи своє бачення іншого, ситуації, самого себе, ідей. Разом усе це забезпечує творчий характер комунікативної підготовки;

3) етапність процесу комунікативної підготовки, тобто послідовне опанування технологій: комунікативної компетентності, побудови міжособистісних стосунків, групової взаємодії та інноваційних процесів, реалізації групових задумів із поєднанням теоретичних аспектів навчання та практичних елементів занять;

4) урахування індивідуальних психофізіологічних, етнопсихологічних особливостей учасників комунікації;

5) зміна поведінки суб'єктів у процесі здійснення ними комунікації. Зумовлені вони перерозподілом інформації та її інтерпретацією в системі взаємодії, новим розумінням інформації, трансформованими поглядами на події, факти.

Під комунікативною компетентністю особистості ми розуміємо наявність необхідних психологічних знань, соціальних настанов, умінь і досвіду у сфері міжособистісного та міжгрупового спілкування. Головним компонентом комунікативної компетентності особистості можна вважати ті комунікативні якості, які притаманні людині і характеризують її потребу в спілкуванні. Іншою складовою частиною комунікативної компетентності є комунікативні здібності людини, тобто її вміння налагоджувати контакти і процес спілкування, здатність керувати цим процесом (проявляти активність у потрібний момент, брати на себе ініціативу в спілкуванні, активно реагувати на стан партнера і впливати на нього, вміло застосовуючи різні засоби), вміння представити себе, правильно оцінювати свою реакцію і реакцію партнерів під час спілкування та при змінах у ситуації.

Фахівець у галузі державного управління повинен володіти комунікативними вміннями для налагодження ефективної комунікації. Комунікативні вміння – це здатність особистості здійснювати комунікацію відповідно до комунікативних умов і мети спілкування. Вони відображають рівень сформованості комунікативних дій і є критерієм розвинутого мовлення особистості.

Комунікативні вміння включають у себе сукупність мовленево-комунікативних дій, спрямованих на сприйняття, відворення і створення висловлювань в усному (діалогічному та монологічному) і писемному мовленні.

Мовленево-комунікативні вміння поділяються на мовленеві та комунікативні вміння. До мовленевих вмінь відносяться: вміння моделювати і реконструювати синтаксичні конструкції; вміння аналізувати синтаксичні конструкції у висловлюваннях; вміння аналізувати тексти різних типів і

стилів мовлення; вміння вдосконалювати власне мовлення.

Комунікативні вміння об'єднують вміння: вміння користуватися різними видами читання; вміння вести діалог з додержанням вимог мовленевого етикету; вміння усно і письмово відтворювати висловлювання; вміння створювати зв'язні тексти в певній композиційній формі.

Формування мовленнєво-комунікативних вмінь сприяє розвитку комунікативної особистості з великим пізнавальним досвідом, високим рівнем комунікативної компетенції, стійким прагненням удосконалювати власне мовлення, наслідувати певний мовленнєвий ідеал.

Комунікативна компетентність фахівця в галузі державного управління свідчить, чи вміє він, перш ніж вступити у спілкування з іншими, визначити свої інтереси та співвіднести їх з інтересами партнерів, обрати таку техніку та засоби спілкування, які найбільше підходять саме для цієї ситуації. Також має значення вміння фахівця контролювати хід і результати спілкування, правильно завершити ділове спілкування (щоб навіть при несприятливому про себе враженні в партнера виникало бажання продовжувати співпрацю).

Фахівець у галузі державного управління, працюючи над розширенням своєї комунікативної компетентності, повинен:

- 1) вміти формулювати цілі службового і неформального спілкування;
- 2) організувати процес спілкування і вміти управляти ним;
- 3) володіти технікою мовлення, знати мовленнєвий етикет і вміло його використовувати;
- 4) вміти ставити запитання і конкретно та коректно відповідати на них;
- 5) вміти вести бесіду, співбесіду, ділову розмову, полеміку, дискусію, діалог, ділові переговори, наради тощо;
- 6) вміти аналізувати конфліктні ситуації, конфронтації, що виникають у сфері службових відносин, та обирати найефективніші методики їх розв'язання;
- 7) володіти прийомами переконання, навіювання, критики;
- 8) розуміти «мову невербальних сигналів» у поведінці своїх комунікативних партнерів і відповідно реагувати на неї;
- 9) знати діловий етикет та вміти його використовувати;
- 10) вміти здійснювати психотерапію, знімати стрес, адаптуватись до певних умов [1, с. 7].

Комунікативна компетентність потребує наполегливої праці особистості над собою, самоосвіти. Невміння спілкуватись, правильно обирати потрібну тактику спілкування часто стає причиною конфліктів між людьми та обертається прорахунками в професійному зростанні державного службовця.

Як і будь-яка інша сфера людської діяльності, ділове спілкування має свої завдання: інформувати, переконати, відговорити, попередити тощо. Однією з головних умов будь-якого спілкування, незалежно від його конкретних цілей і змісту, є психологічний контакт. Існують конкретні прийоми і техніки, засвоєння яких допоможе сучасному менеджеру навчитися встановлювати контакт з людьми, що є запорукою ефективного спілкування. Напрацювання цих навичок сприятиме розвитку почуття єдності з людьми і досягненню цілей. Кожен акт спілкування має певний результат, що залежить від людей, з якими спілкується комунікатор, і від обставин спілкування [2, с. 18].

Набуття комунікативної компетентності фахівцем у галузі державного управління передбачає насамперед досконале володіння вербальними та невербальними засобами комунікативного впливу. Успішність вербальної і невербальної комунікації буде кращою, коли партнери забезпечують тематичну спрямованість інформації, а також її двосторонній характер.

Мовленнєва майстерність державного службовця – це цілісна система засобів мовленнєвого впливу, яка свідомо використовується ним у конкретних умовах комунікації для досягнення поставленої мети. Вона передбачає: а) вміння говорити грамотно, без помилок; б) володіння всіма мовними засобами, всіма її стилістичними ресурсами, прийомами впливу на партнерів по спілкуванню; в) творчий підхід до процесу мовленнєвого впливу на інших людей, вироблення власного індивідуального стилю мовлення; г) наявність мовленнєвої культури тощо. В основі мовленнєвої майстерності лежать комунікативні якості мовлення: правильність, чистота, точність, багатство й різноманітність лексики, образність, виразність, доцільність, стислість [1, с. 8].

Однак передусім інформація, повідомлена партнерові по спілкуванню, повинна бути точною, зрозумілою і професійно правильною. Найчастіше в мовленні фахівця в галузі державного управління трапляються мовленнєві помилки, використання суржику; нелітературні елементи (жаргонні, вульгарні, діалектні слова); слова-

паразити; зловживання запозиченими іноземними словами тощо.

Не менш важливим у формуванні комунікативної компетентності фахівця в галузі державного управління є розуміння «мови невербальних сигналів» та володіння ними. Засоби невербальної комунікації (жести, поза, міміка, інтонація, паузи, дистанціювання) як «мова почуттів» є продуктом суспільного розвитку людей. Вони значно посилюють вербальну комунікацію, а за певних обставин можуть її замінювати.

Міміка та жести в процесі вербального спілкування підкреслюють смислові наголоси інформації, посилюють емоційний ефект від неї, але неузгодженість міміки та жестикуляції можуть ускладнити процес сприйняття інформації та дезорієнтувати партнера з ділового спілкування.

Під час ділової комунікації важливою є відповідність між словами та іншими складовими частинами комунікаційного процесу, такими як міміка, поза або інтонація голосу. Можна говорити щось ствердно і одночасно хитати головою, що розцінюється оточуючими як заперечення. Аналогічно закрита поза тіла (нога на ногу, схрещені на грудях руки) або відведений убік погляд (перерваний контакт очей) часто говорять про невідповідність між словами і справжніми думками людини під час спілкування.

Як зазначає консультант по іміджу Д. Малевіль: «Те, що ми говоримо про себе мовчки, більше розкриває нас, ніж будь-які слова, які ми виголошуємо» [3, с. 240]. На думку Г. Почепцова, побудову іміджу можна описати як комунікативне програмування, оскільки йдеться про відбір найбільш сприятливих форматів [4, с. 40].

Ефективній діловій комунікації сприяє й однакове розуміння ситуації спілкування, однак під час спілкування можуть виникати специфічні комунікативні бар'єри. З одного боку, вони можуть виникати, якщо немає єдиного розуміння ситуації спілкування або через соціальні, політичні, релігійні, професійні чинники, досвід, різне світобачення, світорозуміння.

Також бар'єри комунікації можуть мати й більш «суто» виражений психологічний характер унаслідок індивідуальних психологічних особливостей учасників спілкування (наприклад, надмірна сором'язливість одного, закритість іншого, некомунікабельність) або через особливого роду психологічні відносини, які склалися між учасниками спілкування [1, с. 9].

Процес комунікації є динамічним, і тому інколи ми довідуємось про те, що заважало вда-

лому його завершенню, тільки після того, як процес вже завершений, і вже немає можливості ні повторити, ні змінити його.

Ф. Зейтель виокремлює такі різновиди помилок, що виникають під час здійснення комунікації [3, с. 239]:

- погане слухання – слухання повинне бути активним (запитання-відповіді, дискусії);

- невикористання орієнтації на слухача: люди зацікавлені в тому, що вони особисто, а не організація можуть одержати, тому основним повинен стати «ви»-підхід, що спирається на інтереси аудиторії;

- помилкові невербальні сигнали (невідповідність рухів контексту промови, ситуації або загальна неузгодженість рухів);

- невміння писати так, щоб бути зрозумілим; гарний письмовий текст – це особливе мистецтво (звернення, прес-релізи, статті, доповіді, звіти тощо);

- незнання аудиторії: повідомлення повинне спиратися на інтереси, характеристики, потреби конкретної аудиторії;

- неврахування того, що комунікація є двостороннім процесом: процес надання інформації ще не є комунікацією, велику роль відіграє зворотний зв'язок (реакція реципієнта інформації). За наявності зворотнього зв'язку відправник і одержувач обмінюються комунікаційними ролями. Тобто ефективний обмін інформацією повинен бути двобічно спрямованим: зворотній зв'язок є необхідним, щоб мати підтвердження того, як повідомлення було сприйняте та чи виявилось зрозумілим. Керівник не має підстав думати, що все сказане ним або написане буде сприйняте так, як він замислив. Тому, якщо зворотній зв'язок заблокований, керівник врешті-решт виявиться недієздатним або обдуреним.

Зворотній зв'язок помітно підвищує шанси на ефективний обмін інформацією, дозволяє обом сторонам позбавитись шуму. У теорії передання інформації шумом називають те, що спотворює зміст повідомлення. Це може бути мова у вербальному (усному) і невербальному оформленні, різне сприйняття, різниця в статусі керівника і підлеглого. Зменшення шуму досягається багатьма способами. Одним із них є повторення повідомлення або певної його частини;

- неврахування елементарних правил ввічливості: агресивного й брутального комунікатора будуть сприймати інакше, ніж ввічливого й зацікавленого в аудиторії.

Загалом, комунікативна підготовка фахівців у галузі державного управління сприяє виник-

ненню морально-психологічного клімату в державних установах, налагодженню продуктивних ділових відносин, об'єднанню зусиль з метою досягнення спільних цілей.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розробок у даному напрямку. Отже, характер спеціальної підготовки фахівців у галузі державного управління відіграє важливу роль у розвитку їх комунікативної компетентності. Саме комунікативна та соціально-психологічна компетентність державних службовців відіграє важливу роль у процесі розвитку управлінської компетентності, оскільки вона забезпечує розвиток поінформованості управлінців щодо соціально-психологічних явищ та знань про комунікацію; розширення соціальних контактів; вирішення проблем міжособистісного спілкування та взаємодії; здатність впливати на людей та соціальні процеси; подолання стереотипів; формування знань і вмінь, що сприяють ефективному здійсненню комуніка-

тивного процесу; підвищення авторитету фахівців у галузі державного управління серед колег та підлеглих. Комунікативна компетентність потребує кропіткої наполегливої праці особистості над собою, самоосвіти. Невміння спілкуватись, правильно обирати потрібну тактику спілкування часто стає причиною конфліктів між учасниками комунікації та обертається прорахунками в професійному зростанні державного службовця.

Сучасна практична психологія володіє різноманітними методичними прийомами, способами розвитку у фахівців в галузі державного управління конкретних умінь і навичок спілкування, взаємодії, розуміння й взаєморозуміння. Але комунікативна підготовка потребує не лише збільшення обсягу психологічних знань, засвоєння і закріплення «ефективних» комунікативних умінь. Необхідна принципова орієнтація особистості на ефективну внутрішню і зовнішню комунікативну взаємодію з партнерами з ділового спілкування.

Список літератури:

1. Лавренко О.В., Лавренко А.А. Діловий етикет та імідж державного службовця. Київ, 2008. 70 с.
2. Адлер Х. НЛП. Современные психотехнологии. СПб.: Питер, 2003. 159 с.
3. Почепцов Г.Г. Теория коммуникации. М.: «Рефл-бук». К.: «Ваклер», 2001. 656 с.
4. Почепцов Г. Побудова іміджу як комунікативне програмування. Нова політика. 1998. № 5. С. 40–48.

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ И УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ КОМУНИКАТИВНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ ЭКСПЕРТА В ОТРАСЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Стаття посвящена анализу социально-психологических факторов и условий развития коммуникативной компетентности специалиста в области государственного управления для налаживания эффективной и продуктивной деловой коммуникации. Коммуникативные качества и способности, подготовка специалиста к полноценному межличностному общению, творческому сотрудничеству и диалогу с коллегами и подчиненными является важным фактором эффективной управленческой деятельности. Коммуникативная подготовка требует не только увеличения объема психологических знаний, усвоения и закрепления «эффективных» коммуникативных умений, но и принципиальной ориентации специалиста в области государственного управления на реализацию эффективного внутреннего и внешнего коммуникативного взаимодействия с партнерами по деловому общению. Все это существенно влияет на функциональную эффективность государственного учреждения, его имидж, соответствие реализуемой политики современным вызовам и новациям при реализации задач в сфере государственного управления.

Ключевые слова: коммуникативная компетентность, коммуникативные качества и способности, ошибки коммуникации, коммуникативная подготовка.

**SOCIO-PSYCHOLOGICAL FACTORS AND CONDITIONS
FOR THE DEVELOPMENT OF THE COMMUNICATIVE COMPETENCE
OF THE EXPERT ON THE STATE ADMINISTRATION DIVISIONS**

The article is devoted to the analysis of socio-psychological factors and conditions for the development of the communicative competence of a specialist in public administration for the establishment of effective and productive business communication. Communicative qualities and abilities, the preparation of a specialist for full interpersonal communication, creative cooperation and dialogue with colleagues and subordinates is an important factor of effective managerial activity. Communicative training requires not only an increase in the volume of psychological knowledge, assimilation and consolidation of «effective» communication skills, but also a principled orientation of a specialist in public administration for the implementation of effective internal and external communicative interaction with business communication partners. All this significantly affects the functional efficiency of the state institution, its image, the correspondence of the implemented policy to modern challenges and innovations in the implementation of tasks in public administration.

Key words: *communicative competence, communicative qualities and abilities, communication errors, communicative preparation.*

Гаврилюк А.М.

Київський національний університет культури і мистецтв

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОБҐРУНТУВАННЯ ФЕНОМЕНУ ТУРИЗМУ ЯК СОЦІАЛЬНОГО ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВИ

У статті туризм розглядається як складний соціальний феномен, що проявляється як мультикультурний компонент, пов'язаний із розвитком економіки, політики, культури, освіти, спорту, рекреації, духовності тощо, а тому має вплив держави на стан його функціонування. Вказано, що стрімкий розвиток туризму викликає актуальну потребу чіткого наукового обґрунтування його сутнісних ознак та багатовекторного впливу на особистість та соціум в цілому. Доведено, що для теоретичного обґрунтування феномену туризму як соціального інституту, його природи та характеристики застосовуються поняття: «туризм», «галузь туризму», «індустрія туризму», «сфера туризму». Подано тлумачення цих дефініцій з урахуванням документів міжнародного і вітчизняного права та наукових досліджень. Основний акцент зроблено на теоретичне обґрунтування соціального феномену туризму представниками наукових шкіл туризмології та державного управління.

Ключові слова: туризм, галузь туризму, індустрія туризму, сфера туризму, соціогуманітарний феномен, соціальний інститут держави.

Постановка проблеми. Сучасний туризм є складною, багатоаспектною сферою суспільного буття, що пов'язана з економікою, культурою, політикою, рекреацією, освітою, спортом, духовним розвитком особистості тощо. За всієї, здавалося б спрощеної сутності, туризм, однак, розуміється достатньо по-різному, неоднозначно трактується в теоретичному аспекті, специфічно тлумачиться в правових документах як на світовому, так і на національному рівнях. Тому в цій статті зроблено спробу обґрунтувати деякі найбільш актуальні і недостатньо науково досліджені сентенції, пов'язані з ключовими дефініціями, які використовуються в теоретичному полі туризмології. Найперше, мова йтиме про поняття: «туризм», «галузь туризму», «сфера туризму», «індустрія туризму». Саме вони є найбільш дискусійними в сучасному туризмознавчому дискурсі.

Актуальною для розвитку туризму в сучасних умовах є роль та участь держави в процесах державного управління та державного регулювання сферою туризму. Тому і виникає потреба в співставленні існуючих наукових підходів до розуміння феномену туризму та його соціальної ролі в житті суспільства з позицій туризмології та науки «державне управління».

Аналіз останніх досліджень та публікацій і невіршені раніше частини загальної проблеми.

Спроб пояснити феномен туризму, його сутність, складові, є багато. Доречним є вивчення праць таких науковців, як В. Бабарицька, О. Малиновська [2], М. Жукова [5], В. Квартальнов, І. Зорін [6], В. Кифяк [7], Т. Ткаченко [19], Л. Ткачук [20], В. Федорченко, В. Пазенок, О. Кручек [21] та ін. У центрі уваги ряду дослідників, зокрема, В. Азара [1], М. Мальської, М. Рутинського, С. Білоус, Н. Мандюка [10], П. Пуцентейла [16] туризм аналізується як соціально-економічний феномен, трансформації якого нині поєднані з ринковою економікою. Підтвердженням цього є фіксація в Законі України «Про туризм» положення про те, що туризм є пріоритетним напрямом розвитку економіки та культури країни [15]. Окрім того, в наукових джерелах все більше уваги приділяється аналізу моделей сфери туризму, особливостей його менеджменту. Однак поза увагою дослідників залишаються проблеми теоретико-концептуального пояснення соціального феномену туризму, його ролі і значення як засобу розвитку, вдосконалення особистості, факторів і засад, що спричиняють підвищення його ролі в розв'язанні духовно-моральних основ суспільства в цілому та окремої особистості зокрема, особливо з позицій науки «державне управління».

З огляду на це **мета статті** полягає в здійсненні теоретико-методологічного обґрунтування суті феномену туризму як соціального інституту

держави та його впливу на особистість з точки зору різних наукових підходів. Серед поставлених завдань: характеристика правових засад суті туризму; співставлення похідних ключових дефініцій: «галузь туризму», «індустрія туризму», «сфера туризму»; виокремлення соціальної природи туризму як сучасного соціогуманітарного феномену та соціального інституту держави.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі під поняттям «соціальний» розуміють синонім суспільного (на відміну від суспільного життя поряд з економічним, юридичним, політичним (тощо) – в широкому сенсі. У вузькому – це спосіб взаємодії між соціальними групами та індивідами в таких сферах, як становище й роль у суспільстві, спосіб життя, створення умов для самореалізації тощо [8, с. 9].

Туризм напряму пов'язаний із поняттям «соціальний», «людський», «антропоцентричний», бо спрямований на багатовекторні внутрішні та зовнішні міграційні процеси з метою задоволення соціальних потреб особистості (пізнання, відпочинок, оздоровлення, релаксація, навчання, лікування, розваги тощо). Саме соціальна/суспільна роль туризму є ознакою його безпосередньої «прив'язки» до конкретної особи та суспільних груп.

У відповідності до ст. 45 Конституції України «кожен, хто працює, має право на відпочинок. Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки» [9]. Громадяни Української держави в різний спосіб можуть використовувати це конституційне право. Сприяє цьому й туризм як сфера задоволення широкого спектра людських потреб.

Ще в 1974 р. одними з перших Беркерт і Медлік у книзі «Туризм: минуле, теперішнє і майбутнє» запропонували виокремлювати туризм як «тимчасове короткострокове переміщення людей в місця, відмінні від тих, де вони проживають і працюють зазвичай» [3, с. 13].

Широке, філософського характеру визначення поняття «туризм» маємо й у авторів Міжнародної асоціації наукових експертів у галузі туризму. Вони пояснюють його як сукупність відносин і явищ, які виникають під час переміщення і перебування людей у місцях, які відрізняються від їх постійного місця проживання і роботи. Згідно з Гаагською декларацією з туризму «туризм – це невід'ємна складова соціальної сфери, функції якого спрямовано на відновлення життєвих сил, підвищення інтелектуального рівня і фізичного розвитку людини; право на відпочинок» [12].

Тлумачення феномену туризму можна розглядати як у широкому аспекті, так і у вузькому. У відповідності до термінології правових документів Організації Об'єднаних Націй туризм – це «подорожі й перебування в місцях за межами звичайного місця проживання, мандрівки на термін не більше, ніж 12 місяців із метою отримання задоволення та відпочинку, в оздоровчих, гостювих, пізнавальних та професійно-ділових цілях, без заняття оплачуваною діяльністю» [22, с. 7]. Оскільки таке визначення було запропоновано ще у ХХ ст., його, певною мірою, можна брати до уваги, однак нині воно є й досить умовним.

На національних рівнях такі тлумачення також не узгоджуються з вище згаданими, а тому є досить специфічними. Так, у Законі України «Про туризм» зазначається, що «туризм – це тимчасовий виїзд (подорож) особи з місця проживання в оздоровчих, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці, куди особа від'їжджає» [15].

Отже, туризм повною мірою відповідає ознакам соціального явища, є соціальною практикою, засвідчує при цьому про певну взаємодію, процеси, продукує створення відповідних інституцій, діяльність яких спрямовується на реалізацію його ознак та функцій як соціального феномену. При цьому проявляється через ряд критеріїв [8, с. 11], які викладемо нижче, одразу додавши реальні кроки інституційного впливу держави на їх застосування.

Цілісність є ознакою багатоманітних класифікаційних різновидів туризму, спрямованих на реалізацію суспільних потреб людини, про які згадували вище і які зафіксовані у вітчизняному правовому полі [14; 15]. Це, водночас, продукує динамізм їх розвитку та перетворення на індустрію.

Системність пов'язують із взаємодією різних суспільних інститутів, які розробляють та реалізують комплексні туристичні послуги. В Україні така взаємодія проявляється через принцип публічно-приватного партнерства органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бізнес та громадськість. Суб'єктивно опосередкований характер туризму проявляється через його антропоцентричну складову частину, яка охоплює різні соціальні спільноти та індивідуально кожного туриста – суб'єкта туристичної сфери.

Враховуючи ці ознаки туризму, визначається і роль держави як соціального інституту, що регулює туристичну діяльність та забезпечує захист прав та потреб споживачів туристичної послуги.

На думку М. Кляпа та Ф. Шандора, соціальними інститутами вважаються такі, що: об'єднують групи осіб, які вирішують важливі питання спільноти (до прикладу, Наукова рада з туризму та курортів, що діє при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі, Національна туристична організація, регіональні асоціації з туризму тощо); є формою організації комплексу соціальних дій, які виконуються деякими членами групи від імені спільнот, що згадувались вище; належать до установ, що дають змогу деяким членам групи виконувати публічні функції, спрямовані на задоволення потреб і регулювання поведінки цілої групи (в Україні ці функції виконують структурні підрозділи з туризму при місцевих органах влади та їх представники). У цьому значенні важливим є вирішення питань, пов'язаних з бюджетом, персоналом, технічними засобами тощо. Саме вони роблять установи інституціями; визначають повну соціальну роль деяких осіб, особливо важливу для життєдіяльності групи [8, с. 105–106].

Дослідники В. Квартальнов та І. Зорін у туризмі вбачають діяльність, що продукує сукупність явищ і взаємин, які виникають під час взаємодії туристів, постачальників, місцевих органів влади й місцевого населення в процесі туристської діяльності» [6, с. 25]. Нині туризм – це певна ділянка виробництва і надання спеціальних послуг. Дослідниця Т. Ткаченко доводить, що йому притаманні: єдність (однотипність) кінцевої продукції; однотипність типології виробництва продукції; однотипність потреб, що задовольняються; необхідність фахового кадрового забезпечення [19].

Відомі американські дослідники Ч. Голднер, Б. Рітчі, Р. Макінтош та інші наполягають на тому, що дослідження феномену туризму має здійснюватися з урахуванням таких підходів: історичного, географічного, інституційного, соціологічного, управлінського, економічного, системного. Така точка зору нами поділяється, оскільки йдеться про своєрідний синергетичний підхід [23].

Так, економічний підхід дає змогу визначити потенціал туризму, рівень його впливу на економіку окремої держави, стан розвитку так званих «нетуристичних» секторів (будівництво і модернізацію готелів, аеропортів, закладів дозвілля, благоустрій міст, відновлення і збереження пам'яток, охорона рекреаційних зон, державне управління тощо).

Вчений В. Азар вбачає в туризмі «велику економічну систему з різноманітними зв'язками, що виникають між окремими елементами в рамках національного та світового народного господар-

ства» [1, с. 8]. Враховуючи такий підхід, індустрія туризму є складовою частиною національної економіки та галуззю нематеріальної сфери, що виконує суспільно-організовану діяльність, спрямовану на надання туристичних послуг.

Ця позиція співзвучна з інституційним підходом до організації туристичної діяльності в Україні. Адже з 2015 р. у складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України функціонує департамент туризму та курортів України, на який покладено функції реалізації державної політики у сфері туризму і забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України та створення нових робочих місць тощо [13]. У попередні роки концептуальний підхід до функціонування сфери туризму вбачався як культурний та інфраструктурний вектор розвитку в підпорядкуванні Міністерства культури України та Міністерства інфраструктури України. Виходячи з цих тверджень, домінуюча роль інституцій проявляється через вироблення відповідної державної політики.

Не менш важливим у процесі нашого дослідження соціального феномену туризму є інституційний і управлінський підходи. Інституційний підхід припускає і передбачає вивчення діяльності різних туристичних інститутів і посередників, таких як готелі, ресторани, туроператори, туристичні агенти тощо. Також інституційний підхід акцентує увагу на пізнанні мети і способів діяльності різних установ, присутніх на туристичному ринку, їх взаємовідносин та взаємодії.

Інституційний підхід у туризмі є об'єктом досліджень як у галузі туризмології, так і державного управління. Серед них праці: Ю. Гурбика [4], М. Мальської [10; 11], В. Худа, В. Цибуха [11], М. Рутинського С. Білоус, Н. Мандюка [10], В. Квартальнова, І. Зоріна [6], М. Пуцентейла [16], Н. Свірідової [17], Л. Федулової [18] та ін. Вчені виокремлюють основні туризмологічні концепції та моделі, які продукують різноманіття напрямів і підходів до дослідження феномену туризму. Із вивчених джерел узагальнену картину подано в праці «Економіка туризму: теорія і практика» через характеристику: моделі туриста і моделі туризму (за Ж. Шафарі); концепції туризму як зустрічі; теорії дифузії інновацій; концепції туристичного простору; концепції туристичної функції; концепції району (території) туристичної активності; концепції територіальних рекреаційних систем; концепції сприйняття простору (ландшафту); концепції туристичної урбанізації; теорії конфлікту в туризмі; концепції функції в туризмі [10, с. 6].

Туризм як багатоаспектний феномен розглядає Л. Ткачук, наголошуючи на тому, що для його вивчення необхідно застосовувати міждисциплінарний та інтегральний підходи до науки про подорожі й переміщення, серед яких: географія, історія, культура, економіка, державне управління, дипломатія [20]. Особливу увагу приділено вивченню соціальної компоненти туризму, оскільки в такий спосіб люди проводять своє дозвілля в подорожах, встановлюють ділові та міжособистісні контакти, фізично оздоровлюються, нарощують та розширюють свій інтелектуальний потенціал тощо.

Важливо охарактеризувати поняття «туризм», «галузь туризму», «індустрія туризму», «сфера туризму», які трактуються неоднозначно, але доповнюють розуміння соціального феномену туризму. Існують розбіжності й у поясненні цих дефініцій у вітчизняному правовому полі [14; 15].

Розглядати і пояснювати туризм як специфічну індустрію (в перекладі з латини *industria* – діяльність, старанність, працьовитість) вперше було запропоновано в 1971 р. на спеціальній конференції ООН із торгівлі та розвитку. Після чого поняття стало популярним і спричинило появу таких її видів, як індустрія: туризму, гостинності, реклами, моди, розваг тощо.

Значна кількість науковців і практиків із різних галузей знань, зокрема, державного управління, використовує дефініцію «сфера» (з грецького *sphaîra* – куля, межі поширення чого-небудь). Влучно характеризує це поняття Т. Ткаченко, розуміючи під сферою сукупність галузей народного господарства та видів діяльності, які створюють матеріальні блага (виробнича сфера) та управління ними й обслуговування населення (невиробнича сфера) [19, с. 329].

Суттєво важливим в нашому дослідженні є й те, що в науково-практичному аспекті туризм пояснюється і розуміється як системоутворюючий феномен, тобто не як окрема сфера, а група пов'язаних галузей. Так, М. Жукова вказує на те, що під галуззю туризму слід розуміти «сукупність самостійних, територіально відокремлених туристичних господарських одиниць, що мають у своєму розпорядженні певну матеріально-технічну базу та спеціалізуються на виробництві й реалізації туристичних послуг і товарів, об'єднаних єдністю діяльності та управління». При цьому автор зазначає, що «до туризму слід ставитися як до великого самостійного міжгалузевого господарського комплексу національної економіки, що об'єднує різні галузі» [5, с. 43].

Отже, сфера туризму – це середовище задоволення потреб та інтересів людини, що подорожує, оздоровлюється, відпочиває, накопичує досвід мандрів, пізнає світ, збагачується соціально, емоційно, духовно. У Стратегії розвитку туризму та курортів України на період до 2026 року термін «сфера» і використовується, однак поза увагою документу залишилися, на жаль, питання, пов'язані з визначенням соціальних функцій вітчизняних державних інституцій туризму та екзистенціальних основ туристичних практик. А це водночас потребує деталізації соціальної ролі туризму та його впливу на життєдіяльність людини через: пізнання, осмислення та вироблення нею власного ставлення до оточуючої дійсності, набуття знань, умінь та навичок, життєвого та професійного досвіду; формування життєвої позиції, світоглядних цінностей; утвердження та прояв почуттів, розвиток творчої індивідуальності; реалізацію фізичних, психічних, духовних та інтелектуальних сил тощо.

З урахуванням думки Н. Свірідової вітчизняна сфера туризму – це простір задоволення соціальних інтересів подорожуючої людини, а тому під управлінською діяльністю вчена розуміє цілеспрямований вплив держави на середовище туризму. Об'єктами такого впливу визначає всі процеси, що відбуваються у сфері туризму, а суб'єктами – державу та її інституції: законодавчі, виконавчі, судові органи різних рівнів та суб'єкти впливу (громадські й політичні організації, засоби масової інформації, окремі особистості). Рівнями поширення є: місцевий, регіональний, загальнонаціональний, міжнародний. Соціальна роль держави проявляється через формування туристичних потреб населення країни та здатності державних інституцій, комерційних структур їх задовольняти [17, с. 23].

Важливою є дотичність сфери державного управління до можливостей реалізації теоретичних положень соціального феномену туризму в практичну площину. Без участі держави процес соціалізації особистості засобами туризму є не повним. Саме інституційний підхід, як стверджує науковець Ю. Гурбик, [4] із задіянням різних профільних та суміжних установ стимулює процеси утвердження соціального статусу туризму в суспільстві та здійснює свій соціогуманітарний вплив на життєдіяльність людини.

Глибинно пояснює туризм як соціальний інститут держави філософія, застосовуючи людиноцентричний, гуманістичний, культурологічний, аксіологічний та інші підходи. Форму-

ючи відповідну правову, виховну, просвітницьку, освітню, комунікативну, маркетингову, рекреаційну, когнітивну, соціалізуючу політику держави, варто віднаходити і застосовувати пріоритетні механізми державної політики для розвитку туризму в країні.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що серед науковців, практиків, управлінців і самих мандрівників зріс інтерес до вивчення, розуміння, формування, втілення мотиваційних потреб людини подорожуючої (*homo viator*). Нині туризм став соціально значущою, затребуваною практикою, яка торкається значної кількості членів суспільства, а тому є простором самовдосконалення

та саморозвитку, територією формування життєвих благ, потреб і стимулів особистості, а отже і соціальним інститутом держави, що визначає соціально-політичні, організаційно-правові, економіко-фінансові, маркетингово-комунікаційні механізми державного регулювання цієї сфери. Тому, відповідно, державне регулювання сфери туризму з акцентом на соціогуманітарний аспект в Україні має стати одним із засобів реалізації державної політики, яка потребує концептуального інструментарію впровадження через використання синергетичного підходу і може стати одним із перспективних напрямів майбутніх наукових досліджень.

Список літератури:

1. Азар В.И. Экономика и организация международного туризма. М.: Экономика, 2005. 321 с.
2. Бабарицька В.К., Малиновська О.Ю. Менеджмент туризму. Туроперейтинг. Понятійно-термінологічні основи, сервісне забезпечення турпродукту: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. та допов. К.: «Альта-прес», 2008. 228 с.
3. Бріггс С. Маркетинг у туризмі: Пер. з 2-го англ. вид. К.: Знання-Прес, 2005. 385 с.
4. Гурбик Ю. Ю. Інституційні аспекти державного регулювання туристичної сфери в Україні. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2008. № 4. С. 101–107.
5. Жукова М.А. Индустрия туризма: менеджмент организации: учеб. пособ. М.: Финансы и статистика, 2006. 197 с.
6. Квартальнов В.А., Зорин И.В. Менеджмент туризма. Туризм как объект управления: учеб. М.: Финансы и статистика, 2006. 302 с.
7. Кифяк В.Ф. Організація туристичної діяльності в Україні. Чернівці: Книги-XXI, 2008. 326 с.
8. Кляп М.П., Шандор Ф.Ф. Сучасні різновиди туризму: навч. посіб. К.: Знання, 2011. 334 с.
9. Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0> (дата звернення 15.05.2017).
10. Мальська М.П. Рутинський М.Й., Білоус С.В., Мандюк Н.Л. Економіка туризму: теорія і практика. К.: «Центр учбової літератури», 2017. 544 с.
11. Мальська М.П., Худо В.В., Цибух В.І. Основи туристичного бізнесу : навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 272 с.
12. Национальная государственность и европейские интеграционные процессы: Гаагская декларация по туризму. В 2-х т., Т. 2. Минск: Изд-во БГУ, 2008. 293 с.
13. Про затвердження Положення про департамент туризму та курортів : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22.07.2016 р. № 1202. URL: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1612354&menu=1> (дата звернення 15.05.2017).
14. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. № 168 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80> (дата звернення 15.05.2017).
15. Про туризм : Закон України станом на 11.02.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 15.05.2017).
16. Пуцентейло П.Р. Економіка і організація туристично-готельного підприємства: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2007. 344 с.
17. Свірідова Н.Д. Державне регулювання та управління регіональним розвитком туризму: навч. посіб. М-во освіти і науки України, Східноукр. нац. ун-т. Луганськ: Вид-во СХУ ім. В. Даля, 2009. 118 с.
18. Соціогуманітарний аспект інноваційно-технологічного розвитку України / за ред. д-ра екон. наук Л.І. Федулової. К.: Інститут економічних прогнозів, 2007. 472 с.
19. Ткаченко Т.І. Сталий розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу. М-во освіти і науки України, Київ. нац. торг.-екон. ун-т. 2-ге вид., випр. та допов. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. 462 с.
20. Ткачук Л. Сутність туризму як багатоаспектного суспільного явища. Географія. № 1(66)/2(67). 2017. С. 109–113.
21. Федорченко В.К., Пазенок В.С., Кручек О.А. Туризмологія: концептуальні засади теорії туризму: монографія. К.: ВЦ «Академія», 2013. 368 с.

22. About the World Tourism Organization (WTO). Mission for the New Millennium. URL: <http://www.world-tourism.org/aboutwto/eng/menu.html> (дата звернення 15.05.2017).

23. Goldner C. R., Ritchie J. R. B, McIntosh, R. W. Tourism Principles. Practices and Philosophies. N Y: John Wiley & Sons, 2000. 350 p.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОБОСНОВАНИЯ ФЕНОМЕНА ТУРИЗМА КАК СОЦИАЛЬНОГО ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА

В статье туризм рассматривается как сложный социальный феномен, проявляющийся как мультикультурный компонент, связанный с развитием экономики, политики, культуры, образования, спорта, рекреации, духовности и т.д., а потому имеет место влияние государства на состояние его функционирования. Указано, что стремительное развитие туризма вызывает актуальную потребность четкого научного обоснования его сущностных признаков и многовекторного воздействия на личность и социум в целом. Доказано, что для теоретического обоснования феномена туризма как социального института, его природы и характеристики применяются понятия: «туризм», «отрасль туризма», «индустрия туризма», «сфера туризма». Дано толкование этих дефиниций с учетом документов международного и отечественного права и научных исследований. Основной акцент сделан на теоретическое обоснование социального феномена туризма представителями научных школ туризмологии и государственного управления.

Ключевые слова: туризм, отрасль туризма, индустрия туризма, сфера туризма, социогуманитарный феномен, социальный институт государства.

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE FOUNDATION OF TOURISM PHENOMEN AS A SOCIAL INSTITUTION OF THE STATE

In the article the tourism is considered as a complex social phenomenon that manifests itself as a multicultural component associated with the development of economics, politics, culture, education, sport, recreation, recreation, spirituality, etc. It is indicated that modern tourism is an extremely important and complex social phenomenon that influences the livelihoods of many people. Its hectic development causes the urgent need for clear scientific substantiation of the essential features that determine the multi-vector impact of tourism on the person and society in general. It is proved that the following concepts apply to the theoretical substantiation of the phenomenon of tourism as the social institution, its nature and characteristics: «tourism branch», «tourism sphere» and «tourism industry». Interpretation of these definitions is given taking into account documents of international and domestic law and scientific researches. The main emphasis is on theoretical substantiation of the social phenomenon of tourism by representatives of the scientific schools of tourism science and public administration.

Key words: tourism, tourism branch, tourism industry, tourism sphere, socio-humanitarian phenomenon, social institution of the state.

Горбик В.М.

Державне підприємство «Спеціалізоване лісогосподарське підприємство «Київоблагроліс»

МОДЕЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ

У статті розглянуто особливості моделювання механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів. Це дозволяє обґрунтовано визначити основний набір елементів системи державного управління природно-економічним потенціалом регіонів, встановити взаємозв'язки між ними, забезпечити узгодженість і підвищити надійність державного управління природно-економічним розвитком регіонів. Сформульовано теоретичні положення та обґрунтовано практичні рекомендації, які спрямовані на вдосконалення механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону.

Ключові слова: регіон, природно-економічний потенціал, моделювання, механізм державного управління, розвиток

Постановка проблеми. Серед сучасних проблем державного управління природно-економічним потенціалом регіонів особливою гострою стають наступні: незбалансованість та посилення диспропорційності соціально-економічного та природно-економічного розвитку регіонів; невідповідність наявної в Україні системи адміністративно-територіального устрою сучасним умовам господарювання та вимогам ефективності державного управління. Невизначеною залишається територіальна основа місцевого самоврядування (група), без чого неможливо здійснити формування ефективного державного управління. Така ситуація не дозволяє значною мірою враховувати потреби громадян; перешкоджає ефективному здійсненню державного управління природно-економічним потенціалом регіонів. Застарілість системи та базових принципів державного управління в Україні зумовлюють необхідність її реформування, основою якого може бути відповідна модель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за напрямом досліджень свідчить, що значна увага приділялась обґрунтуванню державного управління природно-економічним потенціалом регіону, шляхам розв'язання теоретичних проблем та визначенню пріоритетів комплексного розвитку природно-економічного потенціалу регіонів України.

Зокрема проаналізовано нормативно-правове підґрунтя формування моделі державного управління розвитку регіону. У монографічному дослідженні

О.Б. Жихор та Т.М. Куценко [1] виявлено закономірності, принципи і фактори формування та розвитку природно-економічного потенціалу регіону. Новими напрямками досліджень збагачена теорія державного управління, його методологія та практика в аспектах обґрунтування структурних показників та економічної оцінки природно-економічного потенціалу регіонів України (Н.А. Малиш [3]).

Але поза увагою дослідників лишилися питання узагальнення ідей, поглядів на формування структурно-функціональних моделей механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів, які б спирались на досягнення передової суспільної думки та надавали можливість суттєво переглянути попередні уявлення про діяльність у зазначеній сфері, обґрунтувати її основу та форми, методи й засоби впливу.

Метою роботи є дослідження особливостей моделювання механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів.

Постановка завдання. Механізм державного управління природно-економічним розвитком регіонів покликаний активізувати і актуалізувати використання всіх видів наявних ресурсів регіону, відкриваючи нові ринкові та соціальні можливості, створюючи стимулюючі умови, підтримуючи сприятливе середовище для підвищення ефективності господарювання та зростання якості життя населення в регіонах. При цьому виявляється певна залежність між повнотою реаліза-

ції накопиченого потенціалу і результативністю механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону. Вона проявляється в наступному: чим вищий професійний рівень формування означеного механізму державного управління, тим краще використовується і примножується наявний природно-економічний потенціал регіону [8, с. 96].

Таким чином, ступінь реалізації власного потенціалу регіону зумовлюється рівнем використовуваного механізму державного управління. Сучасні механізми державного управління природно-економічним потенціалом регіонів різноманітні, постановка завдання полягає в проведенні аналізу та вдосконаленні структурно-функціональної моделі механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів.

Виклад основного матеріалу. У процесі дослідження виходимо з положення, що існування дієвого механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів є значною передумовою ефективного функціонування територій України. У зв'язку з наявністю практично в кожному регіоні специфічного інституційного середовища повноцінна реалізація функцій державного управління природно-економічним потенціалом регіонів неможлива без урахування даних особливостей, як елемента формального і неформального середовища.

Методологічною базою державного управління природно-економічним потенціалом регіонів можна вважати комплекс методів аналізу і прогнозу, до яких, зокрема, належать теорія ймовірностей, лінійне програмування, мережеве планування, група економіко-статистичних методів, теорія зв'язків, економіко-математичне моделювання, методи експертних оцінок та ін. До базових методів державного управління природно-економічним потенціалом регіонів в даному випадку може бути віднесена і група загальнонаукових методів, що включає насамперед програмно-цільове планування і системний аналіз регіону. Використання системного підходу сприяє розгляду ситуації на ринку в якості суб'єкта дослідження зі значним спектром причинно-наслідкових зв'язків, як внутрішніх, так і зовнішніх. Застосування комплексного підходу в механізмі державного управління природно-економічним потенціалом та регіональних дослідженнях сприяє розгляду ринкової ситуації з урахуванням різноскерованості і різнохарактерності її комплексної трансформації [3, с. 71].

Взаємозв'язок комплексного підходу із системним аналізом свідчить про неможливість їх застосування окремо. Це пов'язано з тим, що в конкретній ситуації необхідно проаналізувати не тільки всі внутрішні і зовнішні взаємозв'язки, а й базові кількісно-якісні характеристики регіону. Використання лінійного програмування як математичної методичної основи для організації процесу вибору взаємовиключних державних рішень за умови мінімізації витрат часу, зусиль, засобів і максимізації результату також може застосовуватися у вирішенні низки досліджень і розробці варіантів вирішення проблем регіону.

Застосування методів програмно-цільового планування також можна вважати основоположним елементом механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів, що базується на вивченні ринкового попиту, перспектив збуту продукції і послуг у регіонах України. Реалізація такого інструменту, як теорія зв'язку, сприяє формуванню свого роду сигнальної інформаційної системи про процеси, що знаходяться за межами встановлених параметрів [2, с. 14].

Даний інструментарій стосовно організаційних управлінських структур при формуванні і реалізації структурно-функціональної моделі механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону сприяє поліпшенню системи зв'язків і зростання ефективності використання баз даних. Реалізація на практиці методології теорії ймовірностей дозволяє забезпечувати прийняття державних рішень, що зводяться до розрахунку показників ймовірностей виникнення подій і здійснення вибору під час функціонування механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону найбільш раціонального. Йдеться, перш за все, про здійснення комплексу розрахунків під час формування окремих елементів державного управління, а також можливості настання будь-яких подій у результаті його здійснення.

Планування мереж у даному випадку забезпечує прийняття рішень у ході регулювання послідовності реалізації та взаємозалежності окремих складових частин функціонування механізму державного управління або операцій в ході виконання заходів регіональних цільових програм, спрямованих на реалізацію загальної державної політики розвитку регіону.

Важливе місце в методичній системі державного управління природно-економічним потенціалом регіонів займають методи експертних оцінок. Вони сприяють швидкому отриманню відповідей

відносно можливих процесів розвитку тих чи інших подій під час здійснення державного управління. Крім того, це дозволяє виявити сильні і слабкі аспекти кожного конкретного елемента або сектора регіону, провести детальну оцінку ефективності функціонування механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону [4, с. 241].

На основі використання окремих методів моделювання можна класифікувати передбачувані і здійснювані дії та події. Досить ефективним є економіко-математичне моделювання, воно сприяє використанню наявних можливостей з урахуванням діючих чинників зовнішнього і внутрішнього середовища, дає змогу оцінити і спрогнозувати перспективи розвитку природно-економічного потенціалу регіону, а також сформувати найбільш перспективний режим функціонування механізму державного управління, спрогнозувати можливі внутрішні трансформації і зовнішні впливи, оптимальні витрати на структурно-функціональне моделювання механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів для забезпечення сталого розвитку регіону [8, с. 301].

Викладені підходи роблять можливим і є достатньою підставою для структурно-функціонального моделювання механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів. При цьому інституційні основи державного управління на регіональному та муніципальному рівнях включають сукупність економічних, правових і організаційних форм впливу на процес соціально-економічного та природно-економічного розвитку регіону. Комбінація форм інституційного впливу є одним із найважливіших факторів, що формують основу структурно-функціонального моделювання механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону.

Водночас виникає питання про характер взаємозв'язків між особливостями природно-економічного потенціалу та механізмом державного управління ним. При цьому слід враховувати, що механізм державного управління як комплексний інструмент інтегрованого впливу на взаємозв'язки регіонів покликаний забезпечувати відповідність між станом економічного, соціального, природного і екологічного середовища, певні пропорції між різними елементами, які в сукупності представляють природно-економічний потенціал регіону.

Інтегрований взаємозв'язок суб'єктів управління в регіоні означає наявність стійких вну-

трішньорегіональних і міжрегіональних виробничих зв'язків, пропорційне поєднання різних галузей народного господарства, раціональне використання наявних можливостей регіонального природно-ресурсного потенціалу. Механізм державного управління природно-економічним потенціалом регіонів проявляється, насамперед, у комплексності регіонального господарства, яке означає збалансованість і погоджений розвиток продуктивних сил, відсутність значних внутрішньорегіональних господарських нерозмірностей, наявність здатності в умовах соціальної та політичної стабільності здійснювати в регіональних межах розширене відтворення на основі наявних ресурсів регіону [6, с. 23].

У рамках даної роботи під механізмом державного управління природно-економічним потенціалом регіонів розуміється сукупність принципів, методів та заходів, спрямованих на здійснення державного управління регіонами України, а також їх інституціональну реалізацію. Саме ця сукупність забезпечує відповідність процесів у внутрішньому середовищі регіональної системи із цільовими програмами, реалізованими державними органами влади на конкретних територіях відносно зовнішнього середовища. Тобто державне управління безпосередньо реалізується на основі аналізу реакцій складових елементів внутрішнього і зовнішнього середовища регіону.

Процес функціонування механізму державного управління природно-економічним розвитком регіонів передбачає створення, коригування та забезпечення його дієвості в системі управління регіоном. Розглянутий механізм державного управління повинен опосередковано досягати тактичних і стратегічних орієнтирів і формувати основні умови для досягнення поставлених цілей.

Загальна структурно-функціональна модель механізму являє собою систему, що включає цілі і завдання державного управління, функції, структури регіонального управління, нормативні акти та інше. Моделювання означеного механізму державного управління сприяє конкретизації значень кожного компонента і їх сукупностей і покрокове нормативно-правове закріплення цих значень. Закріплення проводиться на етапі викладу і аналізу обставин функціональної підтримки господарської діяльності регіону, а також у ході загального викладу системи управління цією діяльністю на рівні структурної, функціональної та організаційної схеми території; в процесі уточнення функцій підтримки економічного розвитку території до рівня функціональних зобов'язань і їх роз-

поділу; на етапі трансформації функціональних зобов'язань в інструкціях, вимогах, програмах розвитку; в процесі уточнення технології виконання розподілених зобов'язань та управління господарськими ланцюжками з точки зору маркетингового циклу; в процесі переходу до методів стратегічного управління або до програмно-цільового планування [7, с. 104].

Для послідовної реалізації інтеграційних заходів, запропонованих в даній структурно-функціональній моделі, необхідно обґрунтовано структурувати всю сукупність кроків і дій щодо її впровадження, у зв'язку із цим доцільно виділити декілька етапів.

Здійснення впровадження та адаптації структурно-функціональної моделі механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону з урахуванням інституціональної специфіки території безпосередньо пов'язано з передпроектним етапом. Саме на ньому характеризуються початкові умови впровадження на конкретній території. Характеристика базових умов розробки і впровадження моделі механізму державного управління, що враховує інституційну специфіку, передбачає реалізацію такої послідовності дій: визначення та характеристика існуючих, а також довгострокових і середньострокових цілей і завдань функціонування конкретної території з урахуванням функціональної специфіки інституційного середовища, схем реалізації механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів [5, с. 97].

Реалізація безпосередньо проектного етапу впровадження моделі механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону необхідно визначити комплексну програму конкретних заходів державного управління і інструментів з урахуванням цільових умов розвитку регіону. У даному випадку до основних заходів можна віднести: характеристику планованих цілей і завдань (як короткострокових, так і довгострокових) функціонування механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону відповідно до загальних цілей регіонального розвитку; характеристику планованих базових функцій інститутів, що впливають на даний механізм; формування структурної схеми взаємодії корпоративних адміністративно-управлінських і державних інститутів.

Завершальний післяпроектний етап може бути охарактеризований реалізацією і процесом коригування структурно-функціональної моделі механізму державного управління природно-еко-

номічним потенціалом регіону з урахуванням інституціональної специфіки регіону. При цьому остаточно оформляється нормативна база функціонування, здійснюється зміна функцій і сфер впливу і взаємодії учасників процесу державного управління.

Таким чином, введення моделі механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону з урахуванням інституціональної специфіки території може бути реалізовано відповідно до визначеної логічної схеми послідовності дій. Вона може представляти поетапно отримані результати робіт і характеризувати етапи, на яких слід забезпечувати документальний супровід впровадження представленої системи державного управління.

Оцінку конкурентоспроможності регіонів можна проводити на базі аналізу досягнення ключових державних компетенцій і їх зв'язків з існуючою інституційною специфікою. Доцільно виявити існуючі взаємозв'язки між ресурсами, бізнес-процесами та повноваженнями загальнодержавних і місцевих органів публічного управління, компетенціями підприємства і оцінювання того, наскільки ці внутрішні умови сприяють формуванню набору бажаних властивостей, що визначає корисність впровадження положень розробленої структурно-функціональної моделі механізму державного управління природно-економічного потенціалу в умовах конкретного регіону. Для гармонійного впровадження розробленої моделі державного управління природно-економічним потенціалом регіону в інституційне середовище регіону можливе застосування супутньої моделі розвитку ключових компетенцій регіону. Її використання сприяє усуненню можливих розбіжностей між наявними функціями, що здійснюються в рамках регіональної соціально-економічної системи та тим, що має досить високу корисністю для її існуючих і потенційних партнерів і інвесторів. Саме це дозволить забезпечити регіону стійкість наявних конкурентних переваг на ринку [4, с. 281]. Моделювання державного управління природно-економічним потенціалом регіону із урахуванням специфіки інституціоналізму може бути охарактеризована такими рисами, як:

1) формування основних компетенцій регіональної системи з метою створення найбільш конкурентоспроможного набору партнерських та інвестиційних переваг передбачається реалізувати на основі застосування результативного механізму державного управління;

2) раціональний вибір методів державного управління в ході розвитку ключових компетенцій доцільно реалізовувати на базі формування стратегічної позиції регіону.

Впровадження структурно-функціональної моделі механізму державного управління природно-економічним потенціалом рекомендується здійснювати в такому порядку:

1) перший етап характеризується організаційно-інституціональним процесом формування системи державного управління регіоном, яка передбачає функціонування механізму державного управління в рамках, наявних в тому чи іншому вигляді, регіональних інформаційно-аналітичних систем;

2) другий етап пов'язаний із визначенням системи збалансованих показників сталого розвитку регіону, в тому числі з урахуванням особливостей формулювання цілей державного управління. Даний етап пов'язаний безпосередньо з комплексом реалізації системи державного управління на конкретній території;

3) третій етап характеризується поєднанням із системою збалансованих показників сталого розвитку регіону, визначенням стратегічних орієнтирів сталого розвитку регіону і формуванням базової схеми планування територіального розвитку.

Серед основних перешкод, що стримують впровадження запропонованої структурно-функціональної моделі механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону з урахуванням інституціональної специфіки, відносяться: технологічні перешкоди, які пов'язані з недостатню формалізацію процесу управління, необхідність змінювати технологію ведення господарської діяльності (бізнесу) в регіональному масштабі або високу вартість впровадження окремих технічних засобів, що сприяють розвитку державного управління [5, с. 286].

Можна додати, що дані стримуючі фактори впровадження структурно-функціональної моделі державного управління, які враховують інституційну специфіку регіону, призводять до зниження загального потенціалу розвитку території. Модель механізму реалізується за допомогою регіональних цільових програм, і в тому числі через програму соціально-економічного і культурного розвитку регіону. Результати регулюючого впливу програмних заходів на розвиток природно-економічного потенціалу регіону оцінюються в рамках характеристики ефективності механізму державного управління за цим напрямом.

Проведення порівнянь наявних організаційно-управлінських моделей державного управління з урахуванням особливостей регіонального розвитку дозволяють зробити висновок про те, що організація державного управління природно-економічним потенціалом регіону повинна відбуватися у формі, коли функції державного управління знаходяться в структурі функцій органів державної влади регіону. Реалізація функції планування під час здійснення державного управління на початкових етапах пов'язана з урахуванням того факту, що нова структура повинна розглядатися безпосередньо як структурний елемент системи місцевих органів публічної влади. Це пов'язано із сукупністю причин, однією з яких є доцільність надання офіційного статусу, і тим самим формалізації напрямів управління природно-економічним потенціалом регіону у відповідних програмах регіонального розвитку [3, с. 18].

Проведення комплексу заходів механізму державного управління в умовах запровадження запропонованої структурно-функціональної моделі має відбуватись в умовах орієнтації на особливості регіонального розвитку, в тому числі враховувати адміністративні обмеження; необхідність ведення, взаємопов'язаної, чітко скоординованої роботи з низкою адміністративно-управлінських структур, що відповідають за ефективне функціонування регіону.

Висновки. Таким чином, реалізація структурно-функціональної моделі механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів повинна передбачати адміністративне закріплення функцій та повноважень органів публічного управління, які стосуються проблемами державного управління природно-економічною діяльністю, природно-економічного планування і розробки природно-економічних стратегій регіону. Така управлінська діяльність повинна бути безпосередньо взаємопов'язана з функціонуванням всієї регіональної структури органів влади, що займаються питаннями природно-економічного розвитку регіону. Така робота повинна бути чітко скоординована, зокрема, за допомогою безпосередньої взаємодії або співпраці в рамках різного роду регіональних об'єднань. У підсумку це дасть можливість забезпечити єдиноспрямованість і масштабність дій із просування заходів у рамках стратегічної програми регіонального розвитку, знизити дублювання функцій, обмінюватися досвідом.

Таким чином, поєднання форм інституційного впливу є одним із найважливіших факторів, що утворюють основу реалізації механізму держав-

ного управління в регіоні. Для підвищення їх ефективності в рамках практичного впровадження структурно-функціональної моделі механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону необхідно реалізувати низку послідовних заходів і процедур, а саме: провести організаційно-інституціональну перебудову територіальної системи, а на її основі розробити збалансовану систему показників сталого розвитку регіону і, як наслідок, належне формування і реалізацію цілей державного управління.

лізацію цілей державного управління. У сукупності із здійсненням формування системи збалансованих показників сталого розвитку конкретного регіону на основі використання структурно-функціональної моделі механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону та за підсумками проведених досліджень має здійснюватись результативне забезпечення стратегії сталого розвитку регіону та обґрунтованої схеми регіонального планування.

Список літератури:

1. Жихор О.Б., Куценко Т.М. Інноваційний розвиток регіону. Київ, 2012. 251 с.
2. Лисюк О.М. Моделювання регіонального розвитку економіки перехідного періоду. Хмельницький, 2005. 23 с.
3. Малиш Н.А. Структурні показники та економічна оцінка природно-ресурсного потенціалу України. Державне управління, теорія та практика Київ, 2013. 21 с.
4. Орлатов М.К., Ковбасюк Ю.Б., Вакуленко В.М. Регіональне управління: підручник. Київ: НАДУ, 2014. 512 с.
5. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / за ред. З.С. Варналія. Київ, 2005. 498 с.
6. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи: аналіз. доп. / Біла С.О. Київ: НІСД, 2012. 56 с.
7. Торгалю Т. Механізми формування і реалізації проектів регіонального розвитку: стан наукового розроблення. Державне управління та місцеве самоврядування. Київ, 2016. 109 с.
8. Черевко О.В. Стратегія соціально-економічного розвитку регіонів України. Черкаси: Брама-Україна, 2006. 424 с.

МОДЕЛИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПОТЕНЦИАЛОМ РЕГИОНА

В статье рассмотрены особенности моделирования механизма государственного управления природно-экономическим потенциалом регионов. Это позволяет обоснованно определить основной набор элементов системы государственного управления природно-экономическим потенциалом регионов, установить взаимосвязи между ними, обеспечить согласованность и повысить надежность государственного управления природно-экономическим развитием регионов. Сформулированы теоретические положения, и обоснованы практические рекомендации, направленные на совершенствование механизма государственного управления природно-экономическим потенциалом региона.

Ключевые слова: *регион, природно-экономический потенциал, моделирование, механизм государственного управления, развитие.*

MODELING MECHANISM OF STATE MANAGEMENT BY NATURAL ECONOMIC POTENTIAL OF REGIONS

The article deals with the features of modeling of the mechanism of state management of the natural and economic potential of the regions. It allows us to substantiate the basic set of elements of the system of state management of the natural and economic potential of the regions, establish interrelations between them, ensure consistency and increase the reliability of state governance in the natural and economic development of the regions. The theoretical positions are formulated and practical recommendations are grounded, which are aimed at improving the mechanism of state management of the natural and economic potential of the region.

Key words: *region, natural-economic potential, modeling, mechanism of public administration, development.*

Євсюков О.П.

Національний університет цивільного захисту України

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ Й ОСОБЛИВОСТІ РОЗРОБКИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Обґрунтовано, що у сфері соціально-економічної безпеки варто застосовувати, насамперед, організаційні державноуправлінські методи. Визначено, що ці методи державного управління у сфері соціально-економічної безпеки становлять підґрунтя для організаційного механізму державного впливу. Уточнено основні проблеми й особливості формування такого механізму. Проаналізовано правові засади, необхідні для організаційного забезпечення соціально-економічної безпеки України. З'ясовано, що їх організаційне використання має відбуватися залежно від стану ризикостійкості країни, якому має передувати вдосконалення цих правових засад.

Ключові слова: державне управління, організаційний механізм, методи, засади, соціально-економічна безпека.

Постановка проблеми. Згідно із загальним концептом державного управління воно розглядається як владна цілеспрямована й організуюча діяльність, сукупність інститутів та інституцій, які реалізують основні та допоміжні функції управління, як суб'єктно-об'єктні та суб'єктно-суб'єктні відносини тощо [2; 3]. Зважаючи на це, можемо наполягати на необхідності детальної характеристики державного управління у сфері соціально-економічної безпеки та його механізмів з позиції застосування цих підходів: діяльнісного, суб'єктно-об'єктного, функціонального, процесного тощо, а також методів впливу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням безпеки держави та забезпечення її розвитку, який охоплює соціальний та економічний, присвячені наукові розробки С. Алексеєва, О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белая, С. Домбровської, О. Іляш, В. Коврегін, Н. Нижник, О. Новікової, Г. Ситника, В. Садкового, В. Скуратівського та ін. [1–3; 4].

Формулювання цілей статті. Не применшуючи здобутків вищевказаних науковців, можемо відзначити, що існує необхідність у комплексному визначенні особливостей і проблем формування організаційного механізму державного у сфері соціально-економічної безпеки в Україні, а відтак, і його дії. Усе це й становлять *мету* нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. З урахуванням вищенаведеної системи підходів [2; 3] уважаємо, що у сфері соціально-економічної безпеки вини-

кають відносини в ході діяльності державних органів щодо її забезпечення, які охоплюють таке:

- 1) прогнозування, виявлення, аналіз й оцінку викликів і загроз цій безпеці;
- 2) визначення основних напрямів державної політики і стратегічне планування у сфері забезпечення такого виду безпеки;
- 3) правове й організаційне регулювання у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки;
- 4) запровадження та застосування комплексу оперативних і довготривалих заходів щодо виявлення, попередження й усунення загроз та небезпек цій безпеці, локалізації і нейтралізації наслідків їх прояву;
- 5) застосування спеціальних організаційних й економічних заходів з метою забезпечення соціально-економічної безпеки;
- 6) розробку, виробництво і впровадження сучасних видів озброєння, військової та спеціальної техніки, а також техніки подвійного і цивільного призначення з метою забезпечення безпеки;
- 7) організацію наукової діяльності в галузі забезпечення соціально-економічної безпеки;
- 8) координацію діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки;
- 9) фінансування витрат на забезпечення цієї безпеки, контроль за цільовим витрачанням виділених коштів;
- 10) міжнародне співробітництво з метою забезпечення соціально-економічної безпеки;

11) здійснення інших заходів в означеній сфері відповідно до законодавства.

Усі види відносин, що виникають у сфері соціально-економічної безпеки, реалізуються, поперше, в межах закону, тому можуть називатися «правовідносинами», а по-друге, в ході протидії органів державної влади різного роду її загрозам і небезпекам. Виявлення можливих загроз для неї і розробка заходів щодо запобігання ним мають першорядне значення для держави. У сфері соціально-економічної безпеки можна виділити такі особливості відносин, що підпадають під сферу дії державного управління:

1) це публічні відносини, що виникають у ході реалізації прав особистості, юридичних осіб і суспільства в цілому на соціально-економічну безпеку, що розуміється як стан захищеності у сфері соціально-економічної діяльності всіх суб'єктів економіки та суспільства;

2) це правовідносини безпосередньо пов'язані із реалізацією завдань і функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в процесі управління в соціально-економічній сфері тощо.

У складі правовідносин у сфері соціально-економічної безпеки є два основних типи відносин, а саме: відносини владного підпорядкування і відносини рівності сторін, оскільки рівні за статусом суб'єкти соціально-економічної діяльності, вступаючи у відносини один з одним із питань, що стосуються соціально-економічної безпеки, знаходяться в правових відносинах. У цих правовідносинах існує можливість участі всіх суб'єктів в будь-якому поєднанні. Існують правовідносини у сфері соціально-економічної безпеки, які передбачають особливий правовий режим забезпечення законності і правового захисту; суб'єкти цих правовідносин можуть захищати свої законні права й інтереси в судовому порядку, а також за участі правоохоронних органів.

У цілому характеризуючи ситуацію із системою правовідносин у сфері соціально-економічної безпеки необхідно відзначити, що дана сфера в Україні поки що не створює єдиний і злагоджений механізм її державно-правового регулювання. У ній наявно багато недоліків, неузгодженостей, пов'язаних із недосконалістю організаційної будови системи державного управління цією сферою, прогалин у його правовому регулюванні, деякою декларативністю головного правового документа – Стратегії національної безпеки України на період до 2020 року [4].

До визначальних елементів сутнісної характеристики державного управління у сфері соці-

ально-економічної безпеки можна віднести такі:

1) соціальне призначення державної влади, що передбачає виконання загальних приписів, тобто рішень представницької, президентської та урядової влади; 2) реалізацію державної влади через систему загальних і спеціальних органів; 3) вольові імпульси державної влади проявляються в прийнятті управлінських рішень та організації їх виконання в процесі і в результаті здійснення управлінської діяльності як специфічного виду державної діяльності і ключовий форми реалізації державної влади. Отже, державне управління у сфері соціально-економічної безпеки є діяльність державної влади, що здійснюється у формі управління за допомогою реалізації численних і різноманітних організаційно-розпорядчих та виконавчих дій і процедур управлінського характеру.

Розглядаючи проблеми державного управління у сфері соціально-економічної безпеки в Україні й ураховуючи загальні положення щодо класифікації механізмів державного впливу залежно від методів і способів [3], слід виокремити *механізми державного регулювання* (управління) у цій сфері (курсив наш – *Є.О.*). Слід особливо відзначити, що поняття механізму державного регулювання (управління) нормативно не визначене і неоднозначно трактується у вітчизняній державноуправлінській і правовій науці. Так, С. Алексєєв визначав його як основний, вирішальний вираз (вияв) правової дійсності, результативний нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини за допомогою застосування низки правових засобів [1].

Ураховуючи це, вважаємо, що організаційний механізм державного управління у сфері соціально-економічної безпеки відзначається такою специфікою:

1) реалізується за допомогою загальнообов'язкових норм права, які виходять від держави;

2) базується на можливості застосування примусової сили держави;

3) має межі впливу на суспільні відносини;

4) володіє певним змістом і вектором, що знаходить вираз в орієнтації на впорядкування та закріплення певних суспільних відносин, а також на сприяння розвитку нових суспільних відносин, в яких зацікавлене як суспільство, так і держава.

Обсяг досліджуваного поняття та його елементи здебільшого зумовлюється специфікою предмета державного регулювання. Таким чином, організаційний механізм державного управління у сфері соціально-економічної безпеки обумовлює необхідність його конкретизації як передбаченої чинним законодавством сукупності цілей, прин-

ципів, методів, що відображають накопичений позитивний досвід застосування системи організаційних засобів, спрямованих на забезпечення державою соціально-економічної безпеки. Крім цього, треба вказати на спрямованість зазначених організаційних засобів на застосування правових норм, що регулюють відносини у сфері забезпечення такого виду безпеки, з метою створення оптимальних умов для чіткого і послідовного відображення публічних інтересів в даній сфері.

Під час розгляду змістовного боку функціонування виокремленого механізму неминучо постає питання про категорії, які визначають ефективність його організації та дії. Виходячи із цього, доцільно виділити такі ключові елементи організаційного механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки: 1) цілі, принципи державного регулювання; 2) суб'єктів, способи і методи державного регулювання; 3) систему законодавства, що регулює забезпечення даного виду безпеки; 4) правовідносини та їх учасників; 5) організаційні процедури тощо.

Слід особливо підкреслити, що найважливішим напрямком забезпечення соціально-економічної безпеки є діяльність держави, орієнтована на виявлення і попередження внутрішніх і зовнішніх загроз для цієї безпеки. Тому в загальнодержавній Стратегії національної безпеки України [4] мають бути виділені такі основні напрямки діяльності органів влади в цій сфері:

– по-перше, мова йде про виявлення випадків, коли фактичні чи прогнозовані параметри економічного розвитку відхиляються від порогових значень соціально-економічної безпеки, а також про розробку комплексних державних заходів щодо виходу країни із зони небезпеки. Заходи і механізми, що забезпечують соціально-економічну безпеку, розробляються паралельно з державними прогнозами соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, а також реалізуються в програмі соціально-економічного розвитку України (зокрема в Стратегії сталого розвитку України на період до 2020 р. [5]);

– по-друге, це планування й організація роботи, спрямованої на здійснення комплексу заходів з метою нейтралізації чи недопущення виникнення загроз для соціально-економічної безпеки країни;

– по-третє, експертиза прийнятих рішень із тих чи інших питань (фінансових, кадрових, інформаційних тощо) з позиції соціально-економічної безпеки.

Говорячи про організаційний механізм державного управління у відповідній сфері економіки та

життєдіяльності суспільства, необхідно зазначити, що він підпорядковується специфіці предмета державного регулювання. Акцентуючи увагу на цій специфіці, відзначимо, що норми права регламентують ті суспільні відносини, що безпосередньо або опосередковано виникають в ході її забезпечення. Отже, конструктивні елементи *організаційного механізму державного забезпечення соціально-економічної безпеки* одночасно виступають в якості засобів комплексного впливу на суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням цієї діяльності. Варто погодитися з тим, що організаційні та правові засоби, як складові елементи комплексного механізму державного регулювання, передбачають процес забезпечення соціально-економічної безпеки в певній послідовності. Підкреслимо, що забезпечення соціально-економічної безпеки в Україні здійснюється відповідно до Основного її Закону (Конституції), загальновизначених принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів, вітчизняних законів, нормативно-правових актів Президента України й Уряду України та інших нормативно-правових актів. Усі ці вищевказані суб'єкти правотворчості є суб'єктами державного управління у сфері соціально-економічної безпеки. Їх результативна взаємодія дозволяє ґрунтовно розробити правовий документ особливого значення в системі правових актів – загальнодержавну стратегію соціально-економічної безпеки, яка є складовою частиною національної безпеки в цілому. Ця стратегія має бути орієнтована на реалізацію здійснюваних у країні економічних перетворень в найближчі п'ять-десять років. Державна стратегія – це офіційно визнана система стратегічних пріоритетів, цілей, суб'єктів і заходів у сфері внутрішньої і зовнішньої політики, що визначають стан національної безпеки і рівень сталого розвитку держави на довгострокову перспективу. Ця стратегія повинна включати таке:

1. Характеристику зовнішніх і внутрішніх викликів та загроз соціально-економічній безпеці як сукупності умов і чинників, що створюють небезпеку для життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави; визначення і моніторинг факторів, що підривають стійкість соціально-економічної системи держави, на середньо- і довгострокову (п'ять-десять років) перспективу.

2. Визначення критеріїв і параметрів, що характеризують національні інтереси в галузі економіки і відповідають вимогам безпеки.

3. Суб'єктів формування та реалізації соціально-економічної політики, у разі необхідності осо-

бливості здійснення інституціональних (інституційних та організаційних) перетворень і необхідні механізми, що нейтралізують або зменшують вплив факторів, які знижують рівень стійкості національної економіки (дет. про інституційні зміни та механізми в системі державного управління йдеться в наукових роботах С. Домбровської, Р. Лукиши, В. Мороз, А. Помази-Пономаренко та ін. [3]). Разом із тим можемо відзначити, що затверджена указом Президента Стратегія національної безпеки України [4] не відповідає повністю всім вищезазначеним вимогам. Дійсно, визначено, що реалізація цієї стратегії [4] повинно здійснюватися через систему заходів, але не конкретизовані критерії такої реалізації (якісні індикатори та кількісні показники – макроекономічні, демографічні, зовнішньоекономічні, екологічні, технологічні та ін.).

Як відомо, об'єктами соціально-економічної безпеки можуть бути визначені особистість, суспільство, держава й основні елементи економічної системи, включаючи систему інституціональних відносин при державному регулюванні соціально-економічної діяльності. Тому державна стратегія у сфері соціально-економічної безпеки спирається на систему політичних установок країни щодо її гарантування та підтримки, а також захисту загальнонаціональних інтересів. Зважаючи на викладене, можемо стверджувати, що дана Стратегія [4] повинна детермінувати такі пріоритетні напрямки у сфері внутрішньої і зовнішньої політики держави в соціально-економічній сфері:

- 1) вдосконалення політичної системи;
- 2) оптимізацію системи та механізмів державного управління;
- 3) консолідацію зусиль та ресурсів центру і регіонів, що необхідні для вирішення завдань соціально-економічного розвитку країни;
- 4) підвищення можливостей держави у сфері оборони та безпеки;
- 5) розвиток нових технологій і створення базису для національної конкурентоспроможності;
- 6) забезпечення збереження багатовікової вітчизняної культури і духовності;
- 7) підвищення рівня й якості життя українських громадян, якому має передувати розробка та закріплення відповідних стандартів, орієнтування при цьому на кращі практики їх реалізації.

При цьому в державній стратегії у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки [4] повинна бути визначена оцінка сучасних внутрішніх і зовнішніх викликів та загроз національній безпеці, а також потенційних ризиків, що можуть транс-

формуватися в загрози та чинити негативний вплив на сталий розвиток держави.

Слід підкреслити, що аналізована стратегія є середньостроковою (розрахована на 5 років) і кардинально відрізняється від раніше прийнятих правових документів у сфері соціально-економічної безпеки тим, що закріплює принцип забезпечення національної безпеки, дотримання якого, на наш погляд, вимагає також визначення в цьому нормативно-правовому документі [4] принципу системності, науковості, результативності, ефективності та ін., зважаючи на прийняту Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (2015 р.), Державну стратегію соціально-економічного розвитку України (2014 р.) тощо [5]. Власне кажучи, необхідно внести корективи до Стратегії національної безпеки України в напрямку визначення в ній сфер забезпечення соціально-економічної безпеки відповідно до встановлених векторів розвитку, безпеки, гідності і відповідальності.

Крім того, Стратегія національної безпеки України [4] повинна сформулювати новий організаційний механізм реалізації консолідованих зусиль держави і суспільства з метою підтримки системи безпеки. На наше переконання, в аналізованому нормативно-правовому документі наявні поки що тільки відсылки на цей механізм міжсекторної взаємодії. На підставі пропозицій С. Арнштейн та ін. [6] можемо зауважити, що даний механізм є багато рівневим (зважаючи на рівні державного управління), а також передбачає різний ступінь і форми участі громадськості у формуванні та забезпеченні соціально-економічної безпеки. Уважаємо, що уточнення таких складових елементів механізму реалізації консолідованих зусиль держави і суспільства у межах Стратегії національної безпеки України [4] покликано забезпечити її соціально-економічну безпеку на системній основі, та стане підґрунтям для розробки загальнодержавної результативної концепції національної безпеки.

Висновки. На підставі проведеного аналізу організаційного механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки можемо стверджувати, що він підпорядковується специфіці предмета державного регулювання. Акцентуючи увагу на цій специфіці, відзначимо, що конструктивні елементи організаційного механізму державного забезпечення соціально-економічної безпеки одночасно виступають в якості засобів комплексного організаційно-правового впливу на суспільні відносини. Ці відносини регулюються відповідною прийнятою у 2015 році загальнодер-

жавною Стратегією національної безпеки України до 2020 року [4]. Установлено, що вона відповідає не всім вимогам, які висувуються до подібного виду нормативно-правових актів, зокрема в чіткості й обґрунтованості визначення учасників забезпечення соціально-економічної безпеки, кри-

теріїв, індикаторів, показників і механізмів її моніторингу й оцінювання, що включають суб'єктів, інструменти, алгоритми реалізації тощо. На цій підставі запропоновано вдосконалити Стратегією національної безпеки України до 2020 року [4] з урахуванням обґрунтованих рекомендацій.

Список літератури:

1. Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. I. Москва: Юрид. лит. 1981. 361 с.
2. Дегтяр О.А., Непомнящий О. М. Напрямы удосконалення засобів управління соціальним ризиком. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2017. Вип. 1(6). С. 1–9.
3. Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А.Л., Лукиша Р.Т., Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків. Харків: НУЦЗУ, 2018. 216 с.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287. Президент України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Президент України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
6. Arnstein S. A ladder of citizen participation in the USA. Journal of the Royl Town Planning Institute. 1971. Vol. 57. Issue 4. pp. 176–182.

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ ОРГАНИЗАЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ

Обосновано, что в сфере социально-экономической безопасности следует применять, прежде всего, организационные государственно-управленческие методы. Определено, что эти методы государственного управления в сфере социально-экономической безопасности составляют основу для организационного механизма государственного воздействия. Уточнены основные проблемы и особенности формирования такого механизма. Проанализированы правовые основы, необходимые для организационного обеспечения социально-экономической безопасности Украины. Выяснено, что их организационное использование должно происходить в зависимости от состояния рискоустойчивости страны, которому (использованию) должно предшествовать совершенствование этих правовых основ.

Ключевые слова: *государственное управление, организационный механизм, методы, принципы, социально-экономическая безопасность.*

THE MAIN PROBLEMS AND PECULIARITIES OF FORMATION OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF SOCIAL AND ECONOMIC SECURITY IN UKRAINE

It was proved that in the field of social and economic security, it is necessary to apply the following state organizational methods. It was defined that these methods of state administration in the field of social and economic security make up the foundation for the relevant organizational state mechanism. The main peculiarities and problems of formation of this mechanism were specified. The legal frameworks of organizational necessary for social and economic security of Ukraine were analyzed. It was determined that they are organizational used depending on the the state of risk-resistance in the country, but which (used) should precede of the improvement of these legal principles.

Key words: *public administration, organizational mechanism, methods, frameworks, social and economic security.*

Козименко І.А.

Національна академія державного управління при Президентіві України

РЕФОРМУВАННЯ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В КОНТЕКСТІ СТРУКТУРНОЇ ПЕРЕБУДОВИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті висвітлено основні тенденції розвитку вугільної промисловості України. Робиться висновок про відсутність системного підходу до формування та реалізації державної політики в цьому секторі. Доведено необхідність збереження галузі та її реформування в напрямі забезпечення беззбитковості. На основі світового досвіду обґрунтовано необхідність вдосконалення переробки вугілля задля забезпечення сталого розвитку. Розроблено пропозиції щодо виходу із системної кризи вугільної промисловості України.

Ключові слова: державне управління, вугільна промисловість, реформування вугільної промисловості, енергетична безпека, сталий розвиток, структурна перебудова.

Постановка проблеми. Вугільна промисловість України потребує невідкладного реформування. Вибір шляхів її розвитку збігся з появою у світі, особливо на європейському континенті, нових підходів до розвитку вугільного сектору зокрема та енергетики загалом.

Вугільна промисловість – це найважливіша складова частина загальної енергетичної проблеми, вирішення якої не може здійснюватися ізольовано, а тільки в єдності і взаємозв'язку. Новий етап у розвитку світової енергетики знаменується загальним переглядом енергетичних стратегій, на основі яких уряди будуватимуть державну політику у вугільному секторі. Україна, яка все більше відкриває свою економіку, стає чутливою до тенденцій в глобальній енергетиці і також змушена переглядати свою загальну енергетичну стратегію та державну політику у вугільній промисловості. Однак на сьогодні стратегічне управління економікою та її окремими секторами є найслабкішою ланкою всієї системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що проблема розвитку вугільної галузі в умовах кризи знаходилася в центрі уваги дослідників та практиків. Серед дослідників, які займалися напрямами виходу вугільної галузі з кризи і підвищення ефективності її роботи, насамперед слід виділити О. Амошу [1], Г. Рябцева [2], Л. Стариченко [11], С. Дубовика [3], Г. Єпішенкову [6], І. Фокіна [11] та інших.

Проте умови сьогодення та пріоритети державної політики потребують визначення засобів реформування та стратегії розвитку вугільної про-

мисловості в контексті структурної перебудови економіки України.

Мета роботи. Метою статті є висвітлення основних тенденцій розвитку вугільної промисловості, механізмів її реформування та розроблення пропозицій щодо виходу з системної кризи вугільної промисловості України в напрямі забезпечення беззбитковості та позитивних структурних перетворень.

Виклад основного матеріалу. Визначення перспективної ролі вугільної галузі в забезпеченні сталого розвитку національної енергетики має декілька аспектів:

– по-перше, з позицій глобальної економіки для України, яка в геополітичному плані є європейською країною, доцільно приймати рішення в контексті загальної європейської енергетичної стратегії;

– по-друге, потрібно виявити потенціал власних паливно-енергетичних ресурсів, який Україна може використати для забезпечення енергетичної безпеки країни;

– по-третє, необхідно оцінити ринкові позиції по відношенню до різних паливно-енергетичних ресурсів.

Відзначимо, що за сучасного стану вугільна промисловість входить до першої десятки галузей промисловості, що роблять найбільший негативний вплив на навколишнє середовище. Цей вплив проявляється у викиді шкідливих речовин в атмосферу, заборі води з природних джерел, скиданні забруднених стічних вод у водні об'єкти, вилученні із землекористування і порушення

земель, утворенні і розміщенні відходів виробництва в зовнішніх породних відвалах. Це створює умови виникнення відповідних суперечностей у цілях державної політики розвитку національної економіки та інтеграції до європейського суспільства.

З іншого боку, останніми роками на структуру споживання енергоресурсів почав впливати новий політичний фактор – забезпечення енергетичної безпеки країн, який дещо нівелює «зелену» економічну активність з розвитком вугільної галузі.

Під час розробки енергетичної стратегії уряду країн більшу увагу приділяють проблемі стійкого розвитку енергетики за рахунок максимального використання власної бази енергетичних ресурсів. Таким масовим енергетичним ресурсом на європейському континенті є вугілля. Наприклад, частка країн ЄС у світовому видобутку енергоресурсів становить: нафти – 4,4%; природного газу – 12 (при збереженні сучасного рівня видобутку їх запасів вистачить лише на 20 років); вугілля – 5 (рівень забезпеченості запасами – 200 років); очікується, що видобуток урану буде припинено до 2020 р. За прогнозами ІЕА, світова потреба у вугіллі в майбутньому зростатиме [18]. За розрахунками в 2020 р. споживання складатиме 5 400 млн. т вугілля в перерахунку на умовне паливо. Темпи приросту потреби у вугіллі за цей період становитимуть 2,6–3,0% щорічно. Частка використання вугілля у виробництві електроенергії у 2020 р. становитиме 65%. За експертними оцінками, можна очікувати, що ця тенденція зберігатиметься аж до 2050 р. [14].

Орієнтація на вугілля як головний енергетичний ресурс відповідає національним інтересам України. Природні запаси країни достатні для власних потреб як за обсягами, так і за типами вугілля (по окремих оцінках, на 250–400 років). Підготовлені запаси можуть забезпечити видобування 150 млн. т вугілля на рік. У цьому плані Україна має істотні переваги перед іншими європейськими країнами. Вона входить у десятку найбільших світових виробників вугілля. Пріоритетна роль вугілля визначається й історичним характером споживання енергоресурсів. Причому ступінь використання вугілля для виробництва електроенергії є порівняно невисокою і для України не була актуальною проблема зниження його споживання. Для порівняння: Польща – 96%, Німеччина – 52,5%, Данія – 47%, ЄС 15-27%, Україна – 26% [17].

Досить тривалий історичний період український Донбас розглядався як стратегічне дже-

рело головного енергетичного ресурсу – вугілля. Ще в 70-х роках минулого століття вугілля було одним з основних експортних продуктів України. Це зумовило високий рівень орієнтації економіки України і населення на споживання вугілля.

Для України, на відміну від інших європейських країн, характерний значно вищий рівень енергоємності, що пов'язано із структурою виробництва (енергоємні галузі і види діяльності) та низькою культурою енергозбереження. За оцінками, енергоємність ВВП в Україні в 3-4 рази перевищує показники розвинених країн і майже в 2 рази вища, ніж у Польщі [4]. Цей фактор зумовлюватиме більш високий рівень споживання енергоресурсів на одиницю ВВП. Передбачається, що в перспективі під впливом структурної перебудови економіки і впровадження енергозберігаючих технологій цей показник знижуватиметься.

Узагальнена структура споживання вугілля представлена на рис. 1 [9].

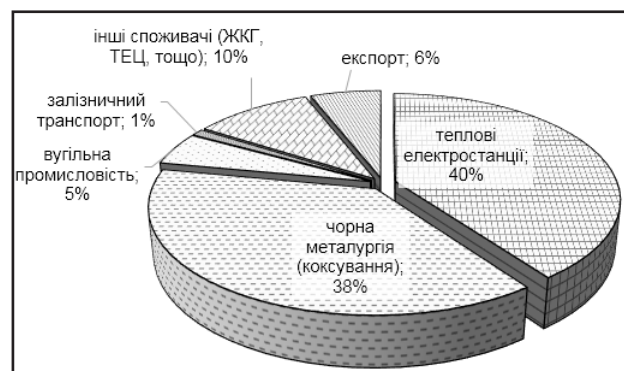


Рис. 1. Узагальнена структура споживання вугілля в Україні

Зазначені на рис. 1 співвідношення напрямів споживання вугілля є типовими для економіки України, проте події останнього п'ятиліття істотно вплинули на їх зміну. Вугільний сектор, позбавлений упродовж років незалежності можливості проведення дієвих реформ разом з руйнуванням критично важливої інфраструктури та знищенням частини шахтного фонду у 2014–2015 рр., перебував у 2016 р. у критичному стані. Попри підвищення обсягів видобутку вугілля, порівняно з 2015 р., на 2,82 %, країна залишається залежною від закупівель окремих його марок, головним чином з ОРДЛО. Дефіцит вугілля на підприємствах теплової генерації (так, станом на 1 листопада 2016 р. не вдалося накопичити необхідний обсяг вугілля – 2,8 млн. т) може негативно позначитися на роботі ТЕС [4].

Відсутність системного підходу до формування та реалізації державної політики в цьому секторі

є однією з головних причин його незадовільного стану – заважає попередженню загроз вітчизняній енергетиці і своєчасному реагуванню на них.

На користь вітчизняного вугілля свідчать і результати порівняння альтернативних варіантів заміщення вугілля другими енергоресурсами або його імпортом. У порівнянні з іншими енергетичними ресурсами вугілля має очевидні переваги: 1) найбільш доступний, безпечний у споживанні, простий для транспортування і зберігання продукт; 2) більш дешевий в перерахунку на 1 т умовного палива (вугілля в 1,3 рази дешевше природного газу) [2, с. 18].

Порівняння варіантів щодо імпорту показало, що перевагу має задоволення потреби у вугіллі за рахунок власного виробництва. Імпорт вугілля, по-перше, додає ризики для енергетичної безпеки країни у випадку імпорту з Росії, по-друге, у випадку імпорту з нових перспективних джерел Азіатсько-тихоокеанського басейну вугілля стає більш дорогим енергоресурсом через збільшення транспортних витрат на доставку.

Слід зазначити, що середні ціни на готове енергетичне вугілля на внутрішньому ринку України знаходяться в діапазоні 60-90 дол. США за тону вугілля, на коксівне вугілля – в діапазоні 65-200 дол. США за тону вугілля [12; 13]. При цьому середньосвітові ціни на вугілля за останні декілька років (за даними BP та Platt) знаходяться в діапазоні 40-120 дол. США за тону готового енергетичного вугілля, на коксівне вугілля – в діапазоні 105-230 дол. США за тону [15]. Після девальвації гривні конкурентоспроможність українського вугілля порівняно з імпортним ще більше зросла.

3 березня 2016 р. НКРЕКП затвердила методику розрахунку оптової ринкової ціни електричної енергії, де вартість вугілля формується на основі ціни (індекс API219) на біржових торгах у Роттердамі (Нідерланди) плюс вартість транспортування вугілля на внутрішній ринок. Методика почала застосовуватися з травня 2016 р. Але через зростання європейських цін на вугілля, формула «Роттердам+» не покриває витрат на імпорт дефіцитного вугілля. Зокрема, ціна на нього значно зросла у II половині 2016 р., досягнувши піку в листопаді – \$85,15/т (21 лютого 2017 р. ціна підвищилася до 82,35 дол/т). На кінець лютого 2017 р., ціна коливається в межах 80-82 дол./т (рис. 2) [10].

Україна, яка вибрала шлях інтеграції до ЄС і приєднання до СОТ, автоматично підпадає під жорсткість вимог до вмісту токсичних еле-

ментів і шкідливих домішок у вугіллі. В Україні поки що екологічні вимоги до вугілля не настільки жорсткі. Україною, як членом Енергетичного Співтовариства з 1 лютого 2011 року, прийнято зобов'язання дотримуватися положень Договору про заснування Енергетичного Співтовариства. Згідно з Додатком II до Договору всі великі спалювальні установки після 31 грудня 2017 року мають відповідати вимогам Директиви 2001/80/ЄС про обмеження викидів деяких забруднюючих речовин у повітря від великих спалювальних установок. Національний план скорочення викидів як документ представляє наміри України, як члена Енергетичного співтовариства, суттєво скоротити викиди від існуючих великих спалювальних установок.

Однак якщо Україна бажає зберегти свою вугільну галузь, то їй прийдеться вжити заходи державного характеру для встановлення жорсткого екологічного контролю над всім ланцюгом перетворення вугілля в енергію. У сформованих умовах постає питання про раціональне використання вугілля, розуміючи під цим максимально можливе в рамках економічної рентабельності і необхідних заходів щодо охорони середовища їх споживання корисних якостей.

В умовах великих обсягів видобутку раціональне використання вугілля являє собою важливу задачу, яка передбачає не тільки основні традиційні напрямки – власне паливне і коксохімічне, але і досить широкий діапазон так званих непаливних видів їх споживання (рис. 3).

Як показує зарубіжний досвід, глибока переробка вугілля дозволяє економити ресурси природного газу і нафти та забезпечувати споживачів паливом в регіонах, де є родовища вугілля, але нафтопереробка відсутня. Проблемою забезпечення енергобезпеки шляхом глибокої переробки палив займаються всі розвинені країни світу, при-

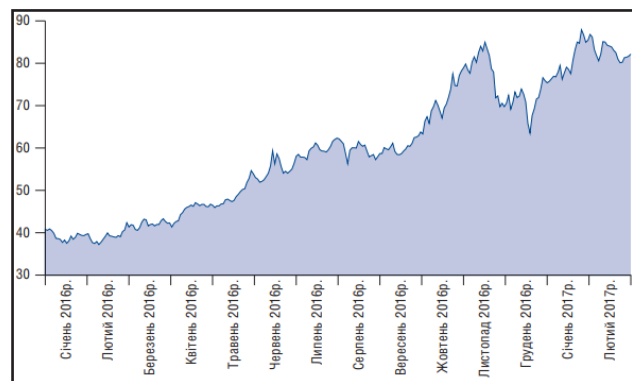


Рис. 2. Ціна на енергетичне вугілля CIF ARA, дол. США/т

чому на державному рівні. Основні напрямків переробки і використання вугілля зображено на рис. 3 [5, с. 26]

Ця тенденція обумовлена тим, що продукти, що отримуються в результаті конверсії вугілля, можуть не тільки ефективно замінити природний газ і рідке паливо, але і служити вихідною сировиною для виробництва екологічно безпечних ультрачистих бензину, авіаційного, ракетного та дизельного палива, водню і цінних хімічних речовин (воску, церезину та ін.). Тому науково-технічними програмами, що передбачають розробку технологій переробки вугілля в продукти паливного і хімічного призначення, в країнах – світових лідерах надається не менше значення, ніж програм по забезпеченню національної безпеки. Так, у США щорічний внесок держави в проблему комплексного і раціонального використання вугілля та сланців становить близько 1 млрд. дол. [16, с. 7].

В Україні створення раціональних, інноваційних методів збагачення і переробки вугілля в палива з новими споживчими властивостями є також стратегічним державним завданням.

По-перше, для промислового здійснення процесів газифікації розроблені різні конструкції газогенераторів, що дозволяють проводити цей процес як для кускового (у щільному шарі), так і для пилоподібного вугілля (в псевдозрідженому шарі і в потоці частинок твердого палива), у вигляді водовугільної суспензії при атмосферному і підвищеному тиску. Так, при газифікації вугілля в потоці за технологіями Lurgi, Пінч-Хиллебранд-синтез-газ, Копперс-Вельцгаз, Пінч-Хиллебранд і технології парокислородной газифікації пилоподібного палива (процес Koppers-Totzek, Shell-Koppers, ФРН) організовано промислове виробництво енергетичних газів, при-

датних для отримання синтез-газу. У Німеччині, Греції, Японії та інших країнах працюють понад 10 промислових установок газифікації вугільного пилу за методом Koppers-Totzek. Є 16 промислових установок, на яких експлуатуються близько 40 агрегатів за технологією в киплячому шарі HTW (Hoch-TemperaturWinkler) і KRW (Kellogg-Rust-Westinghouse) (Німеччина). Вартість таких виробництв становить 750-800 млн. євро. У США і Канаді йде створення промислових підприємств для переробки 40 млн. т вугілля з виробництвом 190 тис. барелів/добу синтетичного рідкого палива (витрати 2,5 млрд. дол. США).

По-друге, найбільш ефективно в промисловості реалізована технологія газифікації вугілля за методом Тексако (Компанія Дженерал Електрик), де в якості сировини використовуються водновугільні суспензії. Перший завод з газифікації вугілля був запущений в 1978 р. На сьогодні в експлуатації знаходяться 13 газових заводів, в яких працюють 43 газогенератора, в стадії проектування і будівництва – ще 18 заводів. Одержуваний газ служить сировиною для виробництва метанолу, аміаку, оцтової кислоти, сечовини, замінича природного газу. Планується відпрацювання виробництва цим методом синтетичного рідкого палива на ряді заводів, що споруджуються в Китаї.

По-третє, новітньою розробкою можна вважати розроблений корпорацією «Пратт-Уїтні» прямоочний газогенератор, що працює на вугільному пилу, в якому капітальні вкладення скорочені в кілька разів. Вже розпочато дослідно-промислові випробування цього газогенератора.

По-четверте, синтетична нафта, отримана при газифікації вугілля, перевершує основні марки нафти (арабську, Brent, суматранську легку)

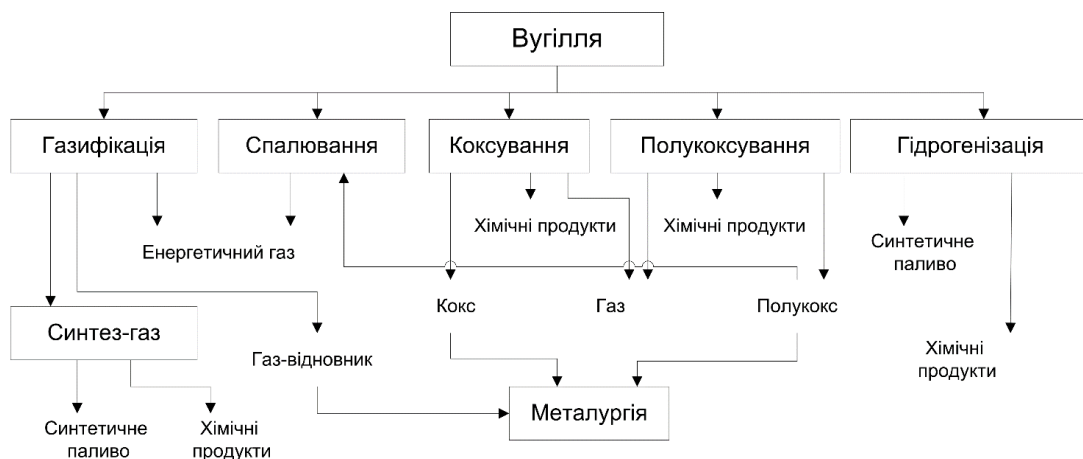


Рис. 3. Схема основних напрямків переробки і використання органічної частини вугілля

за вмістом дизельних фракцій на 5-10%, вона не містить практично сірки і азоту. За своїми властивостями та складом синтетична нафта ближче всього до стабільного газового конденсату. Ринок такої нафти – це великий, доступний і практично необмежений ринок продукції СТЛ. Синтетична нафта на світових ринках торгується з премією приблизно 30% по відношенню до цін (у розрахунку ціни на тонну) північноморської марки Brent [8].

Таким чином, повернення до «ери вугілля» немислимий без розвитку нових технологій його переробки. Виробництво нових видів високоякісного палива, в тому числі газифікацією вугілля унікальним прямооточним способом – це саме ті технології, які здатні зробити вугілля як джерело енергії неперевершеним в економічному та екологічному аспектах.

Висновки та пропозиції. Узагальнюючи дослідження нових оцінок ситуації в енергетичному секторі, зазначимо вимоги Європейської економічної комісії ООН, якими рекомендовано дотримуватися урядам під час визначення ролі вугілля в забезпеченні енергоресурсами своїх країн і розробці стратегії розвитку власної вугільної промисловості:

- визнання позитивної ролі вугільної промисловості в стратегії сталого розвитку національної економіки;
- усвідомлення внеску вугільної промисловості в забезпеченні енергетичної безпеки країни;
- оцінка важливості вугільних запасів для досягнення цілей енергетичної політики в довгостроковому періоді;
- активне залучення інвестицій для подальшого розвитку вугільної промисловості;

– забезпечення розумної фінансової та адміністративної підтримки розвитку вугільної промисловості з боку держави, особливо в соціальних і екологічних аспектах;

– забезпечення керованої і соціально відповідальної реформи вугільної промисловості;

– адаптація швидкості та обсягів реструктуризації вугільної промисловості з доступною фінансовою та інституціональною підтримкою.

Таким чином, вугільна промисловість тривалий час перебуває в критичному стані, який перетворився на катастрофічний внаслідок військово-політичного конфлікту на Сході України. Збереження в експлуатації великої кількості збиткових шахт потребує заходів щодо зменшення їх збитковості. Альтернативи кардинальному реформуванню вітчизняної вугільної промисловості з орієнтацією на досягнення беззбитковості не існує.

Реформування вугільної промисловості в контексті структурної перебудови економіки України потребує змін технологічного характеру. Зокрема, на сучасному етапі назріла гостра необхідність у вдосконаленні переробки вугілля, що може забезпечити якісні зміни споживчих властивостей цієї продукції і, відповідно, підвищити рівень її рентабельності. Йдеться про вихід за межі ринку енергетичного вугілля і створення нового напрямку – вуглехімічного, пов'язаного з отриманням із вугілля багатьох видів іншої продукції.

Технологічна модернізація вугільної промисловості України стане початком виходу з системної кризи, визначить загальну ефективність її реформування та стратегічного розвитку на засадах неоіндустріалізації, стане відправним пунктом позитивних структурних зрушень у національній економіці.

Список літератури:

1. Амоша О.І., Л.Л. Стариченко, Череватський Д.Ю. Стан, основні проблеми і перспективи вугільної промисловості України: наукова доповідь. Донецьк, 2013. 44 с.
2. Рябцев Г.Л., Брайченко О.Д. Державне управління у сфері паливно-енергетичного комплексу: навч. посібник. К.: НАДУ, 2013. 48 с.
3. Дубовик С.Ф. Державне управління вугільною промисловістю у перехідній економіці: автореф. дис. канд. наук: спец. 25.00.05 «Галузеве управління: управління економікою»; Українська Академія державного управління при Президентові України. Київ, 1999. 20 с.
4. Енергетична галузь України: підсумки 2016 року. Центр Разумкова. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017_ENERGY-FINAL.pdf.
5. Ермагамбет Б., Касенов Б., Досумов К. и др. Глубокая переработка углей Казахстана. Промышленность Казахстана. 2014. № 1(82). С. 24–28.
6. Єпішенкова Г.О. Розвиток механізму державного управління виробничою інфраструктурою підприємств вугільної галузі: автореф. дис. канд. наук: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління»; Донецький державний університет управління. Донецьк, 2008. 20 с.
7. Иванов Н.А. Американская сланцевая революция и её влияние на мировой нефтяной рынок. Мировые рынки нефти и природного газа: ужесточение конкуренции. URL: https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2017/2017_004.pdf.

8. Обзор рынка GTL. Аналитический портал химической промышленности. URL: http://www.newchemistry.ru/printletter.php?n_id=5331.
9. Основні проблеми розвитку вугільної галузі і регіону Донбасу. Центр економічного розвитку. URL: <http://www.frishberg.com/files/news/Economic>.
10. Офіційний сайт Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=194359.
11. Стариченко Л.Л., Фокіна І.В. Сучасний стан та перспективи розвитку вугільної промисловості України. Економічний вісник Донбасу. 2014. № 2(36). С. 45–49.
12. Цены и статистика. Уголь. Энергобизнес. 2014. № 5/842. С. 36–44.
13. Цены. Тенденции. Прогнозы. Товарный монитор. Конъюнктура. Украина. 2013. № 23(219). С. 19–30.
14. Annual Energy Outlook 2017 with projections to 2050. The official site of U.S. Energy Information Administration. URL: <https://www.eia.gov/outlooks/aeo/pdf/0383%282017%29.pdf>.
15. Coal Trader International. Incorporating International Coal Report. PLATTS: McGraw Hill Financial, October 31 2013. Vol. 13. Iss. 213. 11 p.
16. State Profiles and Energy Estimates. The official site of U.S. Energy Information Administration. URL: <https://www.eia.gov/state/search/#?1=101>.
17. World Energy Focus 2017. The official site of World Energy Council. URL: <https://www.worldenergy.org/publications/2017/world-energy-focus-2017/>.
18. World Energy Outlook 2017. The official site of International Energy Agency. URL: http://www.oecd.org/about/publishing/Corrigendum_EnergyOutlook2017.pdf.

РЕФОРМИРОВАНИЕ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В КОНТЕКСТЕ СТРУКТУРНОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ

В статье отражены основные тенденции развития угольной промышленности Украины. Делается вывод об отсутствии системного подхода к формированию и реализации государственной политики в этом секторе. Доказана необходимость сохранения отрасли и ее реформирования в направлении обеспечения безубыточности. На основе мирового опыта обоснована необходимость совершенствования переработки угля для обеспечения устойчивого развития. Разработаны предложения по выходу из системного кризиса угольной промышленности Украины.

Ключевые слова: государственное управление, угольная промышленность, реформирования угольной промышленности, энергетическая безопасность, устойчивое развитие, структурная перестройка.

REFORMING OF THE COAL INDUSTRY IN THE CONTEXT OF STRUCTURAL ADJUSTMENT OF THE ECONOMY OF UKRAINE

The article reflects the main trends in the development of the Ukrainian coal industry. It is concluded that there is no systematic approach to the formation and implementation of public policy in this sector. The necessity of preserving the industry and reforming it in the direction of ensuring breakeven is proved. On the basis of world experience, the necessity of improving of the coal processing to ensure sustainable development is substantiated. The proposals have been developed on the way out of the system crisis of the Ukrainian coal industry.

Key words: state management, coal industry, coal industry reform, energy security, sustainable development, structural improvement.

Круглов В.В.

Харківський національний університет будівництва та архітектури

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ КІБЕРБЕЗПЕКИ

У статті проаналізовано можливості забезпечення кібербезпеки шляхом використання механізмів державно-приватного партнерства (ДПП). Державно-приватне партнерство все частіше починають розглядати як вирішення багатьох проблем, пов'язаних із управлінням кібербезпекою. Кібербезпека покликана захистити критичну інфраструктуру та інші важливі суспільні функції проти різних складних загроз і є центральною проблемою в сучасній політиці безпеки. Держава в процесі реалізації ДПП у сфері кібербезпеки зміщує акцент з контрольних функцій у бік координації та мотивації виконання завдань безпеки приватним партнером. Завдання, які повинно вирішити державно-приватне партнерство у сфері кібербезпеки: забезпечення надійного доступу до Інтернет-мережі; регулювання технічної безпеки; проведення обміну інформацією щодо загроз; здійснення допомоги щодо вирішення ситуацій, пов'язаних із загрозами.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інвестиції, партнерство, кібербезпека, проекти.

Постановка проблеми. Завдання, які покладаються на державу у сфері безпеки, досить складні та знаходять своє вирішення практично у всіх сферах суспільної та економічної діяльності. Виклики сучасного світу інколи важко передбачити, результати різноманітних криз потребують значних засобів та коштів на ліквідацію наслідків. У мінливому та динамічному світі держава основною цінністю визначає безпеку людини, захист її прав та свобод. Принципи безпеки проєктуються на сукупну діяльність у політичній, соціальній, економічній, екологічній, інформаційній та інших сферах.

Враховуючи невпинний технологічний прогрес цивілізації, діяльність держави, підприємств, громадян поступово переміщується у сферу інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ). Зазначена тенденція, маючи на меті сучасні форми реалізації господарських відносин, комунікативних зв'язків, засобів обробки та зберігання інформації, ускладнює завдання держави щодо реалізації функцій безпеки. Наявні сітьові комунікації, серверне обладнання, вузькоспеціалізовані фахівці знаходяться у сфері приватного бізнесу, а отже, питання взаємодії з державою є нагальним та важливим, враховуючи роль ІКТ у розвитку економіки, електронного врядування, функціонування баз даних, обміні конфіденційною інформацією, забезпеченні роботи стратегічно важливих об'єктів та інфраструктури.

Підвищена увага приділяється світовою спільнотою та урядами більшості країн діям, спрямованим на підвищення кібербезпеки та забезпечення кіберстійкості найбільш вразливих елементів інфраструктури. Особливістю системних рішень у сфері інформаційних технологій є значна залежність від приватних суб'єктів господарської діяльності, які забезпечують системи зв'язку, роботу комп'ютерних мереж, розробку програмного забезпечення, створюють сучасне обладнання для сфери ІКТ. Така ситуація сприяє тісній співпраці держави та приватного сектору у межах моделей державно-приватного партнерства (ДПП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку державно-приватного партнерства вивчали у своїх працях такі дослідники, як Б. Вагнер, М. Карр, К. Петерсен, Т. Тропіна та ін. Дослідженням проблематики кібербезпеки присвятили свої праці А. Клімбург, К. Мін, М. Хан та ін. Але незважаючи на значну кількість публікацій щодо зазначеної сфери діяльності, залишається не в повній мірі дослідженою проблематика застосування механізмів державно-приватного партнерства у сфері кібербезпеки.

Мета статті – розглянути та проаналізувати можливості забезпечення кібербезпеки шляхом використання механізмів державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ступінь, в якій суспільство в даний час залежить від

інформаційних технологій у всіх аспектах повсякденного життя, створило нові і розширені вектори, через які може проявлятися злочинність [1].

Держава несе відповідальність за реалізацію політики у сфері безпеки, що вимагає відповідних дій по захисту національних та суспільних інтересів. Але сучасні загрози, такі як кібертероризм, кіберзлочинність, інформаційні війни, змушує державу шукати партнерів для забезпечення ефективного виконання своїх функцій стосовно протидії злочинній діяльності з використанням комп'ютерних технологій.

Кібер-ризик є і буде залишатися одним з найнагальніших завдань, пов'язаних із четвертою промисловою революцією. Представники державного та приватного сектору визнають, що пом'якшення зазначеного ризику потребує продовження співпраці [2, с. 3].

Розробка та розповсюдження програм, які приносять шкоду комп'ютерній техніці, «слідкують» за діями користувачів, викрадають персональні дані, досягло величезних масштабів. Тільки в 2016 році було випущено 357 мільйонів нових варіантів шкідливих програм, а «банківські трояни», призначені для крадіжки даних входу в обліковий запис, можна було купити всього за 500 доларів США [3]. Якщо врахувати те, що кількість пристроїв, які мають доступ до Інтернет-мережі, невинно зростає, то результати кіберзлочинів можуть мати суттєві негативні наслідки.

Прикладами нанесення шкоди є атака WannaCry, яка торкнулася 300 тисяч комп'ютерів в 150 країнах; Petya і NotPetya, що викликало величезні корпоративні втрати. За даними Merck, FedEx і Maersk, втрати в третьому кварталі 2017 р. становили близько 300 мільйонів доларів США в результаті NotPetya. Крім фінансових втрат, атака WannaCry порушила критичну та стратегічну інфраструктуру по всьому світу, включаючи урядові органи, залізниці, банки, постачальників телекомунікаційних послуг, енергетичні компанії, автовиробників і лікарні [4].

Кібербезпека є діями щодо захисту критичної інфраструктури та інших важливих суспільних функцій проти АРТ (advanced persistent threat – «розвиненої стійкої загрози» або цільової кібератаки) та інших складних зовнішніх атак [5].

А. Клімбург [6] стверджує, що, сфери кібербезпеки хоч і представляють різні грані однієї і тієї ж проблеми, кожне з полів має свій особливий фокус і лексику. Кібербезпеку можна назвати широкою концепцією, яка включає безпеку як

в онлайн-режимі, так і в автономному режимі, або тільки безпеку в Інтернеті [7].

Кібербезпека стає центральною проблемою в сучасній політиці безпеки. У 2017 р. кібер-загрози знову опинилися в числі найбільших загроз в світовій оцінці загроз з боку США [8]. Кібербезпека стоїть на порядку денному уряду Великобританії, про що свідчать недавні інвестиції в розмірі 1,9 млрд фунтів стерлінгів в п'ятирічну стратегію кібербезпеки, яка була введена в дію в лютому 2017 року з офіційним відкриттям Національного Центру кібербезпеки [9].

Початкове розуміння повністю саморегульованого та надійного, децентралізованого Інтернету піддалося сильним випробуванням через структурні вразливості, недоступні будь-якому окремому суб'єкту [10]. Ці вразливості все частіше використовуються зростаючим числом користувачів-злочинців, які надають свої послуги і шкідливі продукти для продажу та широкого доступу. Це вимагає більш багатопланових і скоординованих підходів до управління для підвищення кібербезпеки в Інтернеті [11].

Якщо розглянути питання більш детально, то бачимо, що кіберпростір створюється, а кібербезпека забезпечується на рівні фізичної інфраструктури – в межах логічних інтерфейсів, які використовуються для запуску і підключення цих інфраструктур та рівні поточного контенту (інформації), який зберігається в цих мережах і на рівні користувачів (як індивідуальних, так і корпоративних), які працюють або залежать від цих систем. Технічні рівні мають вирішальне значення для системної кібербезпеки, але не обов'язково залежать від державного втручання [12].

Політика кібербезпеки зводиться до ключових цінностей: безпека, конфіденційність, справедливості, економічна цінність і підзвітність. Безпека визначає захист активів (матеріальних і нематеріальних) від заподіяння шкоди. Збиток може являти собою втрату доступності, цілісності та розголошення конфіденційності активів, що призводить до зменшення вартості для законних власників активу. Конфіденційність є можливістю окремої особи, групи або організації обмежити інформацію про себе. Межі конфіденційності варіюються в залежності від контексту і країни. Сфера конфіденційності частково перетинається з безпекою, яка може включати поняття належного використання, а також захист інформації. Справедливість визначає ступінь, в якій суб'єкти всередині держави будуть піддаватися симетричній (необхідній) політиці, включаючи належний

процес. Економічна цінність – сума грошового і загального прибутку, викликаного або зупиненого певним вибором політики. Більш низькі витрати від діяльності в кіберпросторі можуть також сприяти підвищенню економічної цінності. Підзвітність – ступінь, за який підприємство (фізична особа, група, організація) може нести відповідальність за наслідки, що випливають з його дії або бездіяльності. Підзвітність державного і приватного секторів окремо розмежовується відповідно до конкретних моделей політики [2].

Пошук ключових елементів, які характеризують кібербезпеку та формують її забезпечення, наводять на думку про досить глибокий перетин інтересів держави як гаранта безпеки та приватних виробників та споживачів безпечного контенту. Дискусія щодо можливих меж втручання держави у віртуальні приватні сфери обміну інформацією, рух програмних продуктів, банківські (фінансові) дані демонструє необхідність формування партнерських відносин задля протистояння можливим кібернетичним загрозам, які постійно посилюються у світі. Можливості механізмів державно-приватного партнерства, на нашу думку, дають надію на створення чітких правил та моделей співпраці державного та приватного сектору у сфері кібербезпеки.

ДПП все частіше починають розглядати як вирішення багатьох проблем, пов'язаних з управлінням кібербезпекою. Державно-приватні партнерства служать способом організації, який може поліпшити гнучкість і надійність, включаючи більш широке коло громадянських і приватних суб'єктів.

Карр стверджує, що співпраця в ДПП тягне за собою «ринковий підхід» до кібербезпеки, яка є частиною національної безпеки [13]. Аналогічним чином ДПП розглядається як спосіб «передати» обов'язки безпеки приватному сектору на ринкових принципах [14, с. 299].

Для забезпечення кібербезпеки державним і приватним суб'єктам необхідно взаємодіяти одне з одним [15]. Це відображено в зростаючій кількості політичних ініціатив і публічних заяв, в яких підкреслюється цінність партнерських відносин між державним і приватним секторами для посилення або забезпечення кібербезпеки [16].

У стратегічних документах ЄС з кібербезпеки неодноразово підкреслювалася роль ДПП і співпраці приватного сектора в боротьбі з кібератаками і кіберзлочинністю [17]. ENISA опублікувала Керівництво з ефективної практики з конкретними рекомендаціями, які повинні надати

допомогу державним та приватним зацікавленим сторонам в їх зусиллях по створенню і функціонуванню ДПП у сфері кібербезпеки [18].

У сучасній практиці пропонуються завдання державно-приватних взаємодій у сфері забезпечення кібербезпеки. Відповідно до функціональної логіки це такі завдання: надійне забезпечення доступу до Інтернету (ІКТ); спільне регулювання технічної безпеки, а також обробки даних; обмін інформацією про загрози і вразливості; взаємна допомога у вирішенні відомих загроз або незаконного контенту в кіберпросторі [19, с. 227].

У партнерській взаємодії приватні підприємства покликані добровільно ділитися знаннями про національну безпеку і взяти на себе відповідальність за забезпечення ефективного управління кібер-загрозами [13]. Обмін знаннями через ДПП розглядається як спосіб управління невизначеністю ризиків кібербезпеки [20, с. 1140]. Порядок денний ЄС з внутрішньої безпеки [21] стверджує, що співпраця з приватним сектором має вирішальне значення для структурування загальних зусиль по боротьбі з онлайн-злочинністю.

Як приклад сучасних моделей взаємодії державного та приватного сектору, є реалізація окремих питань Департаментом внутрішньої безпеки США. Для сприяння швидкому і своєчасному обміну індикаторами інформації про загрози між державним і приватним секторами Департамент внутрішньої безпеки США (DHS) створив автоматизовану програму по кіберзагрозам для сприяння співпраці між державним і приватним секторами. Програма DHS є нововведенням в наступних ключових аспектах: Automated Indicator Sharing (AIS) – автоматизований обмін показниками полегшує обмін між державним і приватним секторами, використовуючи загальне звернення від великих компаній, коли обмін інформацією є одностороннім; загрози на швидкостях мережі можуть бути вирішені майже так само швидко, як вони матеріалізуються [2]. Існують аналогічні приклади державно-приватного партнерства в європейських країнах (Великобританія, Нідерланди).

Комунікаційні та інформаційні системи розглядаються більшістю країн як елемент критичної інфраструктури. На жаль, українське законодавство не визначило наповненість поняття «критична інфраструктура» та її елементів, тим самим питання взаємодії держави та приватних суб'єктів в межах державно-приватного партнерства у сфері кібербезпеки має не урегульованість правових механізмів. Але в цілому держава в процесі реалізації ДПП у сфері кібербезпеки

зміщує акцент із контрольних функцій у бік координації та мотивації виконання завдань безпеки приватним партнером. Процес управління захистом інформаційної інфраструктури включатиме: визначення та передання цілей та пріоритетів; визначення необхідності дій; вибір інструментарію; перевірка ефективності дій.

Зважаючи на складність викладеного питання, реалізація кібербезпеки шляхом використання ДПП передбачає залучення в якості приватного партнера суб'єктів господарської діяльності, що використовують елементи критичної інфраструктури, які залежать від ІКТ; виробників серверного обладнання, розробників програмних продуктів, операторів платіжних розрахунків. На цьому шляху необхідним є напрацювання відносин, пов'язаних з розкриттям конфіденційної, комерційної та персональної інформації, досягнення співвідношення інтересів партнерів, розробка контрольних та наглядових процедур.

Висновки. Таким чином, можна зазначити, що все більше уваги держава приділяє завданням щодо реалізації заходів із кібербезпеки інформаційної інфраструктури. Класичні підходи з державного регулювання сфери безпеки в сучасному світі не відзначаються високою ефективністю. Новим баченням є розуміння сектору безпеки як спіль-

ного підходу держави, приватного сектору та громадян. Одним із рішень проблем кібербезпеки стає використання моделей державно-приватного партнерства. Філософія такого підходу визначається забезпеченням окремих функцій держави на основі ринкових механізмів, які може реалізовувати приватний партнер, що має фінансові, технічні та інтелектуальні можливості. Завдання, які повинні вирішити ДПП у сфері кібербезпеки: забезпечити надійний доступ до Інтернет-мережі; регулювати технічну безпеку та обробку даних; проводити обмін інформацією щодо загроз і вразливостей; здійснювати допомогу щодо вирішення ситуацій, пов'язаних із загрозами або незаконним контентом в Інтернет-мережі. Ціннісні принципи політики кібербезпеки базуються на основі економічної ефективності та інноваційності; забезпеченні цілісності та доступності; приватності та свободи; відповідальності та прозорості; справедливості.

Формування можливостей співпраці держави та приватних суб'єктів у сфері кібербезпеки у формі ДПП в значній мірі буде залежати від розробки законодавчих актів, які визначають принципи безпеки щодо критичних інфраструктур, підходи до питань взаємодії державних та приватних партнерів у сфері ІКТ та методології визначення кібер-ризиків.

Список літератури:

1. Wells D., Brewster B., Akhgar B. Challenges priorities and policies: mapping the research requirements of cybercrime and cyberterrorism stakeholders. *Combating Cybercrime and Cyberterrorism*. Springer, Cham, 2016. P. 39–51.
2. *Cyber Resilience. Playbook for PublicPrivate Collaboration*. WEF, 2018. 71 p.
3. *Internet Security Threat Report, volume 22*. April 2017. URL: <https://www.symantec.com/content/dam/symantec/docs/reports/istr-22-2017-en.pdf> (дата звернення: 07.05.2018).
4. *The Global Risks Report 2018. 13th Edition*. Geneva, 2018. 80 p.
5. Christensen K. K., Petersen K. L. Public-private partnerships on cyber security: a practice of loyalty. *International Affairs*. 2017. № 93(6). P. 1435–1452.
6. Klimburg A. *National cyber security framework manual*. NATO Cooperative Cyber Defense Center of Excellence Publication. Tallinn, 2012. 235 p.
7. e Silva K. Europe's fragmented approach towards cyber security. *Internet Policy Review*. 2013. № 2(4). DOI: 10.14763/2013.4.202.
8. Coats D. R. Statement for the Record, Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community, Senate Select Committee on Intelligence. Office of the Director of National Intelligence. United States, 2017. 28 p.
9. Kim J. Cyber-security in government: reducing the risk. *Computer Fraud & Security*. 2017. № 2017(7). P. 8–11.
10. Mueller M., Schmidt A., Kuerbis B. Internet security and networked governance in international relations. *International Studies Review*. 2013. № 15(1). P. 86–104.
11. Von Solms R., Van Niekerk J. From information security to cyber security. *Computers & Security*. 2013. № 38. P. 97–102.
12. DeNardis L. Hidden levers of Internet control: An infrastructure-based theory of Internet governance. *Information, Communication & Society*. 2012. № 15(5). P. 720–738.
13. Carr M. Public-private partnerships in national cyber-security strategies. *International Affairs*. 2016. № 92(1). P. 43–62.

14. Bures O. Contributions of private business to the provision of security in the EU: beyond public-private partnerships. *Crime, Law and Social Change*. 2017. № 67(3). P. 289–312.
15. Tropina T. Public–private collaboration: Cybercrime, cybersecurity and national security. *Self-and co-regulation in Cybercrime, cybersecurity and national security*. Springer, Cham, 2015. P. 1–41.
16. Min K. S., Chai S. W., Han M. An International Comparative Study on Cyber Security Strategy. *International Journal of Security and Its Applications*. 2015. № 9(2). P. 13–20.
17. *Cyber Security Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*. Brussels, 2013. 20 p.
18. *Good Practice Guide on Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships*. Uropean Network and Information Security Agency (ENISA), 2011. 76 p.
19. Bossong R., Wagner B. A Typology of Cybersecurity and Public-Private Partnerships in the Context of the European Union. *Security Privatization*. Springer, Cham, 2018. P. 219-247.
20. Christensen K. K., Petersen K. L. Public–private partnerships on cyber security: a practice of loyalty. *International Affairs*. 2017. № 93(6). P. 1435–1452.
21. *The European Agenda on Security*. Strasbourg, 2015. – 21 p.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СФЕРЕ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ

В статье проанализированы возможности обеспечения кибербезопасности путем использования механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Государственно-частное партнерство все чаще начинают рассматривать как решение многих проблем, связанных с управлением кибербезопасностью. Кибербезопасность призвана защитить критическую инфраструктуру и другие важные общественные функции от различных сложных угроз и является центральной проблемой в современной политике безопасности. Государство в процессе реализации ГЧП в сфере кибербезопасности смещает акцент с контрольных функций в сторону координации и мотивации выполнения задач безопасности частным партнером. Задачи, которые должно решить государственно-частное партнерство в сфере кибербезопасности: обеспечение надежного доступа к сети Интернет; регулирования технической безопасности; проведение обмена информацией об угрозах; оказание помощи в решении ситуаций, связанных с угрозами.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, инвестиции, партнерство, кибербезопасность, проекты.*

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF CYBERSECURITY

The article analyzes the possibilities of providing cybersecurity by using mechanisms of public-private partnership (PPP). Public-private partnerships are increasingly considered as a solution to many of the problems associated with cybersecurity management. Cybersecurity is meant to protect critical infrastructure and other important public functions against various complex threats and is a central issue in today's security policy. The state, in the process of implementing PPP in the field of cybersecurity, shifts focus from control functions towards coordinating and motivating the fulfillment of security tasks by a private partner. The tasks to be solved by public-private partnership in the field of cybersecurity: ensuring reliable access to the Internet; technical safety regulation; exchange of information on threats; assistance in dealing with threats.

Key words: *public-private partnership, investments, partnership, cybersecurity, projects.*

Мельничук Л.М.

Національна академія державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ ІНТЕГРОВАНОЇ СИСТЕМИ ПОСЛУГ СОЦІОГУМАНІТАРНОГО СПРЯМУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджуються питання модернізації системи послуг соціоуманітарного спрямування. Обґрунтовано доцільність запровадження інтегрованих підходів у систему соціального обслуговування населення. Визначено ключові вимоги забезпечення інтеграції системи в цілому та за окремими її елементами. Запропоновано шляхи формування багаторівневої інфраструктури послуг в умовах децентралізації. У цілому закладено методологічні підвалини подальших досліджень розвитку системи соціально значимих послуг в Україні.

Ключові слова: соціальний розвиток регіонів, державне управління, соціальна політика, інфраструктура послуг, децентралізація

Постановка проблеми. Практичне забезпечення рівності встановлених соціально-правових гарантій, подолання необґрунтованих регіональних відмінностей в умовах життєдіяльності населення безпосередньо залежить від створення на місцевому рівні необхідних і достатніх умов рівного доступу населення до соціально значимих благ та послуг, що, своєю чергою, визначається рівнем ефективності системи організації надання послуг соціоуманітарного спрямування в цілому.

Натомість для сучасного етапу розвитку соціальної інфраструктури регіонів характерний нерівномірний та асиметричний розвиток галузей соціальної інфраструктури, різна територіальна доступність населення регіону до соціальних об'єктів, недостатня забезпеченість населення соціально значимими послугами, що актуалізує необхідність сформувати на науково обґрунтованій основі інтегровану та багаторівневу систему послуг соціоуманітарного спрямування, забезпечити її дієвість та ефективність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зауважити, що проблематика розвитку системи соціально значимих послуг, відповідних їм об'єктів соціальної інфраструктури виступає синтетичною науковою проблемою, яка знаходиться на зрізі багатьох суспільних наук. Підвищеним науковим інтересом до неї характеризуються дослідження фахівців у сфері соціоуманітарної політики (передусім В. Бульба, О. Дегтяр, К. Дубич, М. Кравченко, О. Петрос, В. Скуратівський, В. Трощинський, П. Шевчук, Н. Ярош та

інші) та соціальної економіки (зокрема, В. Куценко, Е. Лібанова, О. Макарова, О. Новікова), присвячені вивченню різних аспектів соціального захисту та обслуговування населення. Широкий спектр проблем розвитку соціальної інфраструктури міститься в публікаціях із питань розвитку регіонів (О. Алімов, Б. Данилишин, М. Орлатий, Ю. Сасенко та інші).

Проте, попри існування значної кількості публікацій з порушених питань, у науковому середовищі відсутні теоретичні розробки заявленої проблематики у контексті впровадження інтегрованих підходів до створення багаторівневої системи послуг, спрямованих на реалізацію соціальних прав, що посилює актуальність та визначає мету й завдання даної роботи.

Мета статті – обґрунтування авторського бачення концептуальних засад та шляхів модернізації системи публічних послуг соціоуманітарного спрямування на засадах інтеграції та децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Ключовим завданням реформи місцевого самоврядування, яка лежить в основі децентралізації влади, визначено забезпечення територіальної доступності та якості публічних послуг, зокрема, шляхом надання послуг відповідно до державних стандартів на території громади, де проживає особа; забезпечення належної матеріально-технічної бази для їх надання (наявність відповідних приміщень та інфраструктури); відкритість інформації про послуги, порядок та умови обслуговування

населення; професійність надання публічних послуг [5]. Вагомий сегмент означених послуг формують ті з них, що покликані задовольняти соціальні інтереси та потреби людини, отже забезпечувати їй соціальні права. Це послуги у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, це можуть бути послуги у галузі культури, фізкультури та спорту тією мірою, якою вони покликані забезпечити реалізацію прав вразливих груп населення, передусім, дітей. У цілому усю сукупність перелічених категорій послуг позначатимемо термінами «послуги соціогуманітарного спрямування», «соціально значимі послуги», використовуючи їх як синоніми.

При цьому світова практика доводить, що об'єктивно й необхідно умовою максимальної ефективності системи обслуговування населення, забезпечення інноваційності, якості та доступності послуг слугує запровадження інтегрованих підходів до здійснення як управлінської, так і практичної діяльності у цій сфері. Водночас досягнення повного й однакового ступеня задоволення потреб населення незалежно від того, на якій території воно проживає, виступає кінцевою метою постійного вдосконалення й розвитку відповідної інфраструктури. Як комплекс галузей і видів діяльності, які безпосередньо пов'язані зі створенням загальних умов для забезпечення нормальної життєдіяльності людей, задоволення їх різноманітних (в тому числі соціальних) потреб й доступу до соціальних благ, соціальна інфраструктура слугує вагомим підґрунтям для здійснення соціальних прав людини, розвитку гарантій соціальної безпеки та вирівнювання соціогуманітарного розвитку регіонів.

Відтак формування нового контексту розвитку системи послуг соціогуманітарного спрямування полягає у визначенні, з одного боку, ключових засад та основних умов їх інтеграції, з іншого – формування багаторівневої інфраструктури цих послуг, що відіграватиме найбільш визначальну роль у забезпеченні соціальних прав населення будь-якої території.

Адаптувавши до національних умов результати розробок інституцій ООН щодо формування інтегрованих систем соціального захисту [7], можна виділи п'ять ключових вимог, дотримання яких забезпечить сформувати ефективну систему послуг, передусім, на рівні громади, забезпечити її дієвість та ефективність.

По-перше, на рівні формування політики має забезпечуватися належне функціонування усіх складових державного управління: визначення

на нормативно-правовому рівні основних взаємоузгоджених обов'язків усіх учасників процесу надання послуг в соціогуманітарній сфері; створення інтегрованої організаційної структури управління системою послуг та здійснення практичної діяльності у цій сфері; впровадження якісної системи стандартів надання послуг та моніторингу їх якості, формування інтегрованої ресурсної бази обслуговування населення, що має враховуватися в процесі формування державної політики соціального розвитку в цілому.

По-друге, система стратегічного планування державної політики повинна передбачати процес гармонізації політики та програм, що мають взаємозв'язані цілі в контексті організації та надання послуг населенню. Тобто має бути сформована цілісна системи стратегічного планування для організації та виконання заходів соціальної політики як вертикально в рамках однієї галузі/ланки соціогуманітарної сфери, так і горизонтально в різних її складових частинах.

По-третє, система організації послуг має містити набір методів та процесів їх надання, які мають бути узгоджені та послідовно застосовані у кожній галузі (ланці) соціогуманітарної сфери чи складовій управління в межах однієї галузі. Передусім, це створення єдиної інформаційної системи управління, яка слугує вагомим чинником поглиблення інтеграції та взаємодії усіх учасників не лише процесу організації та надання послуг, але й у цілому здійснення соціальної політики, координації та інтеграції між структурами управління та програмами; застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на усіх управлінських рівнях, що дозволяє забезпечити взаємозв'язок між різними складовими соціогуманітарної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та підвищення рівня забезпеченості населення послугами належної якості; створення системи міжвідомчої (між структурами різних відомств) та міждисциплінарної (між фахівцями різного професійного профілю) взаємодії у процесі організації та надання послуг, що сприятиме підвищенню рівня узгодженості у процесі управлінської та практичної діяльності.

По-четверте, важливого значення набуває застосування соціальних технологій, які виступають інструментами інтеграції. Світова практика засвідчує, що найбільш прийнятною технологією в системі надання послуг виступає кейс-менеджмент або в термінах вітчизняного законодавства ведення випадку як спосіб здій-

снення соціальної роботи. Розвиток системи інтеграційних технологій зумовлює реформування в цілому системи соціальної роботи в Україні, зміни підходів до її змістовного наповнення, використання нових форм, технологій та методів здійснення.

По-п'яте, застосування елементів встановлення взаємозв'язку між різними видами послуг у межах різних напрямів соціальної політики. При цьому основним елементом більшості моделей таких інтегрованих послуг слугує принцип «єдиного вікна», що сприяє ясності, уникненню проблем дублювання, забезпечення комплексності задоволення соціальних потреб населення, тому що максимізує ресурси і спрощує прийняття управлінських рішень, допомагає забезпечити негайне, гнучке і спільне реагування на проблеми людей. Цей принцип може розглядатися у двох аспектах: по-перше, у визначенні єдиного фронт-офісу, яким може слугувати, до прикладу, центр надання адміністративних послуг, по-друге, означати, що «невірних дверей» не буває, тобто куди б людина не звернулася, вона має бути належним чином поінформована та спрямована «за належністю», що досягається завдяки дієвій та ефективній міжвідомчій та міждисциплінарній взаємодії. У цьому контексті важливого значення набуває ставлення до отримувачів послуг як до активних суб'єктів власного життя, а не як до споживачів послуг, відповідно їх залучення в процеси вирішення власних проблем, активізації їх власного потенціалу.

Іншим аспектом формування ефективної системи послуг соціогуманітарного спрямування виступає необхідність формування багаторівневої інфраструктури цих послуг. Слід відмітити, що необхідність реформування галузей освіти, охорони здоров'я, частково соціального захисту на засадах децентралізації різною порушувалося в державних стратегічних та програмних документах ще з перших років незалежності країни [4].

Проте визначені раніше плани на практиці втілюються лише в галузях освіти та охорони здоров'я. Зокрема, концептуальна модель реформування закладів охорони здоров'я базується, зокрема, на таких ключових аспектах децентралізації, як формування багаторівневої мережі закладів медичної допомоги, створення мережі державних та комунальних медичних закладів із достатнім рівнем фінансової самостійності, що закріплено нормами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства

з питань діяльності закладів охорони здоров'я» (від 06.04.2017 № 2002-VIII), реформування фінансових механізмів охорони здоров'я, основні засади якого закріплено в Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я (розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1013-р).

Ключовим аспектом реформи освітньої інфраструктури виступає раціоналізація мережі навчальних закладів базового рівня шляхом створення опорних шкіл та їх філій. Водночас передбачається й забезпечення автономії закладів освіти, що означає право суб'єкта освітньої діяльності на самоврядування, яке полягає в його самостійності, незалежності та відповідальності в прийнятті рішень щодо академічних (освітніх), організаційних, фінансових, кадрових та інших питань діяльності (Закон України «Про освіту», 2017 р.).

Разом із тим питання щодо модернізації інфраструктури системи соціального захисту в контексті реформи децентралізації перебувають на периферії державно-управлінській діяльності, залишаючись у площині експертних обговорень та більше намірів, аніж конкретних дій із боку органів виконавчої влади.

Відтак відсутність співмірності в розвитку інфраструктури соціогуманітарного призначення та здійсненні реформаторських дій органів влади зумовлює потребу у виробленні ключових засад формування оптимальної інфраструктури у сфері соціального захисту населення, передусім системи соціальної роботи та соціальних послуг, яка б сприяла максимально рівному доступу громадян до соціальних прав незалежно від території проживання. На наш погляд, оптимізація інфраструктурного забезпечення цієї системи на новій територіальній основі має здійснюватися в таких напрямках.

1. Формування нової мережі закладів соціальної роботи. З огляду на те, що система соціальної роботи передбачає не лише здійснення соціального менеджменту, але й надання соціальних послуг, відповідно в цілому містить у собі цілий комплекс інфраструктурних об'єктів, діяльність яких спрямована на задоволення соціальних потреб всіх верств населення упродовж усього життєвого циклу людини, реалізації соціальних прав вразливих категорій громадян, мінімізації/вирішення проблем осіб/сімей, які потрапили в складні життєві обставини. Відтак систему соціальної роботи з впевненістю можна розглядати як окрему, функціональну ланку соціальної

інфраструктури, при цьому не соціально-культурного (як прийнято визначати), а соціогуманітарного призначення. Нормативне врегулювання означеного питання в соціальному законодавстві сприятиме його врахуванню й під час здійснення регіональної політики, просторового планування та розвитку територіальної інфраструктури, отже, відіграватиме важливу роль в інтеграції соціального та регіонального напрямів політики держави. Із цією метою актуалізується необхідність у цілому реформування системи соціальної роботи, функціонування механізмів державного управління її розвитком з урахуванням загальних підходів до формування соціальної інфраструктури.

Натомість наявна інфраструктура соціальної роботи являє собою чітку централізовану вертикаль центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (далі – ЦСССДМ), переважно обласного та районного рівня, оскільки дослідження засвідчують, що такі заклади практично відсутні на рівні територіальних громад [3]. Тому мережа цього типу закладів потребує кардинальної зміни як у територіальному вимірі, так і за своїм функціональним спрямуванням.

Так, на базовому рівні за рішенням представницьких органів місцевого самоврядування мають створюватися соціальні служби громади, місія яких – вирішення соціальних проблем та задоволення соціальних потреб шляхом організації здійснення соціальної роботи в громаді, ведення випадків сімей, осіб, які потрапили в складні життєві обставини (кейс-менеджмент), надання та замовлення для них послуг, координація та взаємодія з їх надавачами, моніторинг надання послуг в громаді. Відповідно, наявність такої служби чи можливість її створення має слугувати одним із критеріїв спроможності територіальної громади задовольняти соціальні потреби своїх мешканців.

На районному рівні слід реорганізувати районні ЦСССДМ в моніторингові центри соціальної роботи, основним спрямуванням діяльності яких має бути участь у визначенні потреб відповідних адміністративно-територіальних одиниць у соціальних послугах, моніторинг здійснення соціальної роботи в громаді, оцінка якості кейс-менеджменту, доступності та якості соціальних послуг, які надаються на базовому та районному рівні відповідно до встановлених стандартів.

На обласному рівні необхідним вбачається на заміну обласним ЦСССДМ створити мережу інформаційно-ресурсних центрів соціальної роботи, до функцій яких мають належати: визначення потреб регіону в соціальних послугах,

методичного забезпечення соціальної роботи та розвитку соціальних послуг в регіоні, підвищення професійної компетентності працівників соціальних служб та закладів надання послуг, підготовки та підвищення кваліфікації вузькоспеціалізованих надавачів послуг (приймачів батьків, батьків-вихователів дитячих будинків сімейного типу, патронатних вихователів тощо), оцінка доступності та якості соціальних послуг, які надаються на рівні регіону.

2. Модернізація інфраструктури соціальних послуг, що, на наш погляд, має базуватися на таких аспектах: реструктуризація мережі соціальних закладів з переміщенням «центру ваги» до базового рівня; впровадження механізмів автономності закладів; скорочення мережі окремих видів закладів та/чи їх розукрупнення з максимальним наближенням до отримувачів послуг.

На сьогодні мережа закладів соціальних послуг включає значну кількість типів і видів закладів та установ, які перебувають у віданні різних відомств (соціальної політики, освіти, охорони здоров'я, молоді та спорту) та фінансуються з бюджетів різних рівнів, а тому розвивається з огляду на інтереси певної галузі чи фінансових можливостей бюджету без врахування потреб мешканців відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Тому саме віддаленість об'єктів соціального спрямування від безпосередніх отримувачів послуг зумовлює необхідність формувати мережу закладів надання соціальних послуг на рівні громади. Крім того, як справедливо стверджують провідні фахівці у галузі державного управління, формування та розвиток сучасної системи соціальних послуг із домінуванням їх на рівні місцевої громади розширить спектр цільових груп і одночасно підвищить адресність та якість надання соціальних послуг; забезпечить доступність, ефективність розподілу та використання фінансових, матеріальних, кадрових ресурсів завдяки кращому реагуванню на потреби людей; забезпечить чіткий взаємозв'язок між коштами, які сплачують платники податків, і рівнем послуг, які надаються в громаді за рахунок цих коштів [1].

На кожному територіальному рівні має створюватися власна інфраструктура послуг, базована на потребах жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Разом із тим, враховуючи ступінь складності соціальних послуг, який може коливатися в межах континууму «прости – високоспеціалізовані», з метою гарантування доступу населення до необхідних послуг у сфері відповідальності органів місцевого самовряду-

вання кожного рівня має перебувати визначений перелік типів та видів об'єктів соціального призначення.

Відтак на базовому рівні задля забезпечення своєчасної підтримки населення, передусім вразливих категорій, має бути створений комплекс соціальних послуг, перелік та види яких повинні визначатися за результатами вивчення потреб мешканців відповідної території. З метою гарантування доступу громадян до цих послуг вбачається доцільним створювати на території громади центр надання соціальних послуг, діяльність якого полягатиме в забезпеченні населення базовими соціальними послугами відповідно до виявлених потреб. За потреби та одночасно можливості на території громади можуть створюватися інші типи закладів та установ, які надаватимуть більш спеціалізовані види послуг особам, сім'ям, які перебувають в складних життєвих обставинах. Водночас громада повинна бути наділена правом вибору надавачів соціальних послуг, за умови існування подібних, не комунальних закладів, які надають або можуть надавати необхідний комплекс послуг, незалежно від їх підпорядкування, організаційно-правової форми чи форми власності.

До сфери відповідальності органів влади районного рівня має відноситися створення мережі закладів, діяльність яких спрямована на надання спеціалізованих послуг. З урахуванням функціонуючих відповідно до законодавства України видів закладів до них, на наш погляд, належать: територіальні центри соціального обслуговування (надання послуг); центри соціальної підтримки дітей та сімей; будинки дитини та інші інтернатні заклади для догляду дітей; реабілітаційні установи для інвалідів та дітей-інвалідів; молодіжні центри праці та бізнес-центри; будинки нічного перебування для бездомних осіб.

На обласному рівні, як правило, мають створюватися заклади та установи, які надають високоспеціалізовані послуги, зокрема: притулки для дітей та дорослих; кризові центри для членів сімей, в яких вчинено насильство в сім'ї або існує реальна загроза його вчинення; центри матері та дитини; спеціальні інтернати для інвалідів та людей похилого віку; геріатричні пансіонати; реабілітаційні установи та заклади (для прикладу, соціально-реабілітаційні центри; центри медико-соціальної реабілітації жертв насильства в сім'ї); соціальні гуртожитки та соціальні готелі; заклади для наркозалежної молоді, ВІЛ-інфікованих дітей та молодих громадян тощо.

У більшості розвинених країн процес децентралізації соціальної сфери здійснювався, зокрема, шляхом зростання автономії закладів соціального сектора в управлінні їх фінансовими, матеріальними та кадровими ресурсами [6, с. 133]. Підвищення самостійності освітніх та медичних закладів, як зазначалося, виступає характерною ознакою децентралізації галузей освіти та охорони здоров'я в Україні. Тому з метою дотримання єдиних підходів у розвитку мережі об'єктів соціогуманітарного призначення цілком логічно запропонувати цей шлях і для децентралізації системи соціальних послуг населення, передусім, на базовому рівні. Зокрема, дотримуємося позиції, що органам місцевого самоврядування має надаватися право вибору у питанні визначення організаційно-правового статусу створюваних ними центрів надання соціальних послуг, а саме бюджетної установи чи комунального некомерційного підприємства, що має статус суб'єкта господарювання та несе повну відповідальність за свою фінансово-господарську діяльність.

Сучасна мережа об'єктів соціального призначення засвідчує також існування значної кількості бюджетних установ стаціонарного типу, які є не лише затратними, але й неефективними та шкідливими як для отримувачів послуг, так і для суспільства в цілому. Особливо негативними є наслідки такого догляду та виховання для дітей. Тому актуальним постає питання щодо реформування мережі стаціонарних закладів шляхом їх ліквідації та/чи реорганізації у заклади денного перебування, скорочення мережі інтернатних закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, інших інтернатних закладів системи освіти. Такий підхід до модернізації інфраструктури соціальних послуг відповідатиме не лише умовам реформи децентралізації влади та управління, але й зумовлюється національною стратегією деінституалізації догляду та виховання дітей [2], покликаною посилити роль територіальної громади у забезпеченні найкращих інтересів дитини, забезпеченні її безпеки та благополуччя.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи, слід підкреслити, що формування нового контексту розвитку системи соціально значимих послуг передбачає:

по-перше, запровадження інтегрованих підходів до її організації та забезпечення функціонування, які полягають у застосуванні різних аспектів інтеграції на рівні формування політики та розробки нормативно-правових актів, планування послуг, вибору та використання сукупності мето-

дів та технологій їх організації, безпосереднього надання послуг із залученням самих отримувачів послуг;

по-друге, формування багаторівневої інфраструктури послуг соціогуманітарного спрямування, зокрема, шляхом створення нової мережі закладів соціальної роботи, реструктуризація мережі соціальних закладів з переміщенням «центру ваги» на базовий рівень; впровадження меха-

нізмів автономності закладів; скорочення мережі окремих видів закладів та/чи їх розукрупнення з максимальним наближенням до отримувачів послуг.

При цьому простір для подальшого здійснення наукових розвідок охоплює дослідження проблем фінансового забезпечення системи соціально значимих послуг, підвищення ефективності управління витратами на соціогуманітарні цілі.

Список літератури:

1. Кравченко М.В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні. Демократичне врядування. 2014. Вип. 14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_8 (дата звернення: 17.05.2018).
2. Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 526 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/526-2017-p> (дата звернення: 17.05.2018).
3. Оцінка існуючих моделей та практик соціальної роботи та соціальних послуг на рівні громади: аналіт. матер. URL: http://www.msp.gov.ua/files/dec/OPM_P4EC_ISPSPProject_AssessmentReport_201711_ukr.pdf (дата звернення: 17.05.2018).
4. Про Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки : Указ Президента України від 18.10.1997 № 1166/97 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1166/97> (дата звернення: 17.05.2018).
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 17.05.2018).
6. Хожило І.І. Польський досвід децентралізації управління у соціальній сфері. Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління. 2009. № 1. С. 131–138.
7. Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children: UNICEF's Social Protection Strategic Framework. URL: https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Presentation_Jennifer_Yablonski_UNICEF_20_Feb_2012.pdf (дата звернення: 17.05.2018).

ФОРМИРОВАНИЕ ИНТЕГРИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ СОЦИОГУМАНИТАРНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В статье исследуются вопросы модернизации системы услуг социогуманитарного направления. Обоснована целесообразность введения интегрированных подходов в систему социального обслуживания населения. Определены ключевые требования обеспечения интеграции системы в целом и по отдельным ее элементам. Предложены пути формирования многоуровневой инфраструктуры услуг в условиях децентрализации. В целом заложено методологические основы дальнейших исследований развития системы социально значимых услуг в Украине.

Ключевые слова: *социальное развитие регионов, государственное управление, социальная политика, инфраструктура услуг, децентрализация.*

FORMATION OF THE INTEGRATED SYSTEM OF SOCIAL SERVICES IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

The article analyzes the issues of modernization of the system of social services. There is grounded expediency of introduction of integrated approaches in the system of social services. The key requirements for ensuring the integration of the system as a whole and its individual elements are determined. The ways of forming a multi-level infrastructure of services in the conditions of decentralization are offered. Also it is defined the methodological basis for research of development of the system of social services in Ukraine.

Key words: *social development of regions, public administration, social policy, infrastructure of services, decentralization.*

Николаєва В.І.

Донецький державний університет управління

ПРОБЛЕМНЕ ПОЛЕ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНСТИТУАЛІЗАЦІЄЮ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано термінологічні проблеми, пов'язані з поширенням в україномовному науковому середовищі понять «інституціоналізація», «інституціалізація» та «інституалізація». Розглянуті характерні особливості сучасного оновлення та міждисциплінарного статусу даної професії. Встановлено, що в межах інституціалізації структури суспільства соціальна робота представляє собою додатковий соціальний інститут, орієнтований на вирішення проблем, спричинених негативними діями чи бездіяльністю основних інститутів.

Ключові слова: інститут, інституціоналізація, інституціалізація, інституалізація, державне управління, соціальна робота, органи державної влади.

Постановка проблеми. Україна згідно з Конституцією є соціальною державою, тому нагальною потребою постає результативність та вдосконалення функціонування системи державного управління, зокрема ефективна імплементація заявлених реформ і трансформація соціальних інститутів, які сприяють забезпеченню відповідного рівня життєдіяльності суспільства й є запорукою гарантування національної безпеки.

З приводу цього самобутньої значимості набуває дослідження процесу інституалізації державного управління саме системою соціальної роботи. Проблема інституціалізації соціальної роботи в умовах сьогодення набула особливої актуальності, що пов'язано з низкою об'єктивних причин. З 1990-х рр. ХХ сторіччя по теперішній час макросоціальні інституційні зміни в українському суспільстві вимагають адекватної теоретико-методологічного підґрунтя їх пояснення. Інтенсивний характер змін, їх деструктивні форми (соціально-економічна криза, воєнний конфлікт, соціальні і духовні потрясіння тощо), різнопланові наслідки призвели до співіснування різних теорій суспільних змін і сприяли їх інструментальному використанню. До таких належать теорії модернізації, глобалізації, віртуалізації, циклічна концепція, активістсько-діяльнісна парадигма, теорія самоорганізації, теорія транзиції тощо. Незалежно від теоретичного трактування інституційних змін, вони самі по собі створили принципово нові площини для дослідників.

Історично склалося так, що соціальна робота існувала одночасно як три взаємопов'язані про-

цеси (практика, область пізнання і освітня діяльність). Однак механізми реалізації та здійснення цих процесів мали не тільки різні передумови, а й різні соціально-структурні характеристики та специфіку також вимагає глибокого вивчення.

Інституалізація вітчизняної соціальної роботи відбувається за двома напрямками: як науки й як професійно суспільної діяльності, де є певні характеристики й проблеми.

Слід зауважити, що інституалізація соціальної роботи в контексті державного управління зазнає значних перетворень, реформування і перебудови усєї структури і вимагає більш детального вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз зарубіжних (І. Алгебова, Р.Бенедикс, А. Бентлі, П. Блау, Т. Веблен, М. Дюверже, Е. Дюркгейм, Д. Коммонс, Дж. Е. Ландберг, С. Ліпсет, Б. Мур, Р. Міллс, В. Мітрохін, Дж. Ритцер, М. Фірсов, Я. Щепанський та ін.) та вітчизняних (А. Андрющенко, В. Бакуменко, М. Головатий, К. Дубич, А. Михненко, М. Панасюк, В. Рубанов, Ю. Сурмін) досліджень особливостей інституалізації свідчить про безсумнівний інтерес до даного предмету дослідження на науково-практичному рівні.

Процес інституалізації системи соціальної роботи в Україні представлений фрагментарно в роботах О. Безпалько, О. Горпинич, М. Лукашевича, І. Миговича, В. Полтавця, Т. Семигіної. Заслужують уваги деякі наукові праці російських дослідників І. Алгебової, Л. Гусякової, В. Мітрохіна, П. Пономарьова, М. Фірсова, де

явно простежується історичний та політично-філософський контекст заявленої теми. Значний інтерес посилюється до дефініції «інституалізація» саме на початку 21 сторіччя з боку філософів, соціологів, політологів. Ґрунтовною і змістовною науковою роботою є «Умови інституалізації соціальної роботи в Україні» Г.М. Попович [1], яка не тільки здійснила історичний аналіз становлення передумов професіоналізації вітчизняної соціальної роботи на рубежі XIX–XX ст., але й показала дискретний характер загального процесу її інституалізації.

Згідно з визначенням А. Михненко інституалізація являє собою перетворення якогось політичного явища, події, руху на формалізований, упорядкований процес, організований установою з певною структурою відносин, ієрархією влади різних рівнів. Повноцінне її функціонування можуть забезпечити лідери, які здатні їх організувати та очолити, а потім й постійні управлінські еліти, а сам цей процес піддається управлінню [2].

Мета статті – розкриття сутності інституалізації соціальної роботи як науки та професіональної діяльності; виявлення проблем та протиріч державного управління інституалізацією системи соціальної роботи.

Історично склалося так, що три взаємопов'язані процеси (практика, область пізнання і освітня діяльність) ідентифікувалися як соціальна робота. Однак механізми реалізації та здійснення цих процесів мали не тільки різні передумови, а й різні соціально-структурні характеристики та специфіку прояви. В умовах розвитку сучасного суспільства дані тенденції зберігаються, що також вимагає глибокого вивчення.

Більш того, інституалізація соціальної роботи в умовах трансформації протікає в трьох позначених напрямках досить складно. Так, у практиці спостерігається відхід від класичних форм організації соціальної роботи і різкий перехід до інноваційних (наприклад, центри, хоспіси, некомерційні громадські організації тощо). В області пізнання соціальну роботу позначили як міждисциплінарну, але так і не здійснили її комплексний аналіз, доказом чого служить методологічний плюралізм, відсутність власних фундаментальних теорій, співіснування і розробка різних концепцій. У галузі освіти фахівців принципово нового типу в основному готують в класичних традиціях інституту вищої школи, що сприяє виникненню ряду принципових проблем. Усі ці обставини значно посилюють актуальність вивчення проблеми інституалізації соціальної роботи в сучасній Україні.

У цілому, незважаючи на явний інтерес вчених до проблем соціальної роботи, ступінь опрацювання питань її інституалізації у вітчизняних дослідженнях незначна. З нашої точки зору, соціологічний підхід до проблеми інституалізації соціальної роботи не отримав до теперішнього часу повного теоретико-емпіричного оформлення. У працях вітчизняних вчених практично не представлений розгорнутий теоретико-методологічний аналіз поставленої проблеми, що ускладнює розвиток наукових досліджень в даному напрямку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Джерелом процесів інституалізації соціальної роботи була поява принципово нової суспільної потреби в особливому вигляді соціальної діяльності з надання допомоги, яка виникла у відповідних історичних, соціально-економічних і політичних умовах. Даний вид діяльності викликав процес розвитку необхідних організаційних структур і пов'язаних з ними соціальних норм і регуляторів поведінки. Далі відбувся процес інтеріоризації індивідами нових соціальних норм і цінностей, на основі яких сформувалася система відповідних потреб особистості, її установок і орієнтацій.

Визначення наукової категорії «інституалізація» достатньо часто використовується в соціологічній літературі, проте її чітке визначення до цього часу не сформульовано. У той же час у науковий обіг паралельно до вищезазначеної дефініції вживаються терміни «інституалізація» та «інституалізація».

Вважаємо доцільним навести концепцію інституалізації С. Хантінгтона, який акцентує на тому, що кожний суспільний стан, щоб стати стабільним, має бути інституалізованим, тобто повинні створюватися інститути – «усталенні, значимі і повторювані форми діяльності» [3, с. 32]. Отже, інституалізація є процесом, за сприянням якого організації і процедури набувають цінності й стабільності [3, с. 32], і спочатку формуються інституції, а потім вони трансформуються в інститути. Основними складовими процесу інституалізації будуть норми, традиції, цінності даного суспільства, які за допомогою діяльності органів державного управління у кінцевому підсумку перетворюються у соціальні інститути.

Відзначмо, що соціальна робота як новий соціальний інститут в інституційній структурі суспільства досить швидко зайняла разом із соціальною політикою пріоритетне місце завдяки орієнтації на виявлення й розв'язання проблем, що іноді виникають унаслідок невиконання функцій базових інститутів. Саме цей процес можна про-

стежити на основі аналізу передумов професіоналізації вітчизняної соціальної роботи на підґрунті суспільної допомоги, благодійності та меценатства на рубежі XIX–XX ст.

Г. Попович розглядає інституціалізацію соціальної роботи як історичний процес виокремлення і закріплення на основі легітимації та професіоналізації суспільних відносин допомоги, приведення їх у систему, орієнтовану на задоволення потреб індивідів і груп з порушеними умовами життєдіяльності та соціальну безпеку суспільства. Тобто умовами інституціалізації соціальної роботи є: орієнтованість на потреби індивідів, груп, суспільства; легітимація; професіоналізація [1].

Логіка загального процесу інституціалізації соціальної роботи прослідковується в такій послідовності: наявність незадоволених первинних і вторинних потреб індивідів та потреби соціальної безпеки суспільства, усвідомлення їх значимості; накопичення практичного досвіду допомоги у їх реалізації, його осмислення і формування науково-теоретичної, ціннісної і нормативно-правової баз; конституювання державних та недержавних організаційних форм соціальної роботи; формування професійної підготовки кадрів для здійснення цього виду діяльності, поява фахових періодичних видань та спеціальних організацій для захисту професійних інтересів.

Однією з особливостей інституціалізації соціальної роботи в Україні є дискретність цього процесу. Її розвиток як виду практичної діяльності відбувався безперервно, а становлення професії і наукових основ зазнавало неодноразових коливань. Легітимації дотеоретичного рівня і початкових теоретичних суджень передували тривалий еволюційний розвиток, а теорії і моделі, релевантні до цієї діяльності, лише стверджуються. Це служить однією з причин невизначеності її наукового і професійного статусу.

Водночас термінологічно-понятійний словник «Соціальна політика і соціальна робота» [4] процес інституціалізації трактує як створення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; права і організаційне закріплення установлених в суспільстві форм поведінки, відносин тощо; створення інституту. У соціальній роботі, за думкою авторів, цей концепт також використовують на визначення: а) процесу створення системи установ для осіб, які потребують спеціального нагляду чи догляду (т. зв. інституціональна допомога, на противагу сімейній, догляду в громаді тощо); б) втрати навичок автономного

життя внаслідок тривалого перебування в тотальних інституціях (інституціалізація особистості) [4, с. 189].

Процес інституціалізації соціальної роботи є окремим випадком інституційних змін, що проходить на тлі процесів модернізації, глобалізації та регіоналізації й є соціально детермінованим динамічним процесом із складними механізмами функціонування.

Інституціалізація системи соціальної роботи та інституціалізація в державному управлінні мають певну специфіку згідно з поставленими завданнями.

Так, інституціалізація в державному управлінні (англ. *instutualization in state management*) – процес формування, розвитку і засвоєння всіма елементами системи державного управління норм, правил, ролей, цінностей і еталонів, необхідних для здійснення державно-управлінської діяльності, способів контролю за їх поведінкою, а також результат процесу, в межах якого досягаються об'єктивізація державного управління і його ефективне функціонування.

Однак під час аналізу досвіду країн з ефективності інституціалізації в державному управлінні можна зробити узагальнення, що вона можлива за умови здійснювання механізмів партнерства органів державної влади різних рівнів із недержавним сектором і надає державному управлінню випереджального стану [5, с. 202]. У той же час державне управління інституціалізацією соціальною роботою значно ускладнюється у зв'язку з тим, що в систему соціальної роботи входять структурні елементи (об'єкти і суб'єкти, інститути соціальної роботи, методи і форми соціальної роботи) та ще реалізація здійснюється на різних системних рівнях, які підпорядковані різним міністерствам та відомствам. Треба додати суттєву долю і вклад недержавного сектору українського суспільства, які займаються різноманітними напрямками соціальної роботи. Зауважмо, що кількість, терміни реалізації соціальних проектів, на жаль, статистики майже не ведеться. Державне управління системою соціальної роботи в Україні здійснюється всіма гілками державної влади: законодавчою, виконавчою та судовою.

Доречним, згідно з нашим дослідженням, є науковий доробок І. Алгебової [6], яка вважає, що для дослідження сучасної соціальної роботи можуть бути застосовані інституційний, неоінституціональний і сферно-інституціональний підходи. Однією з умов подальшого розвитку процесів інституціалізації соціальної роботи

виступає її технологізація, під якою вона розуміє інтенсивну розробку, апробацію та впровадження інноваційних соціальних технологій в практику соціальної роботи. Неоінституціоналізм виходить з двох загальних посилок. Перша стверджує, що соціальні інститути мають значення (institutions matter), а друга – що вони піддаються аналізу за допомогою понять і методів, вироблених соціологічною наукою. Саме ці два положення відрізняють неоінституціоналізм від неокласичної теорії. Дані обставини зумовлюють можливість застосування неоінституціоналізму до виявлення особливостей процесу становлення соціальної роботи. У даний час вона представляє окрему сферу, яка охоплює ряд пов'язаних з нею сфер або стикається з ними (наприклад, сфери освіти та охорони дитинства).

Інституціалізація соціальної роботи проявляється як процес, у результаті якого сформувалася унікальна, принципово нова система суспільства, що складається з певних соціальних груп (суб'єктів і об'єктів соціальної роботи як виду професійної діяльності), організацій і установ, що виконують функції соціальної роботи і задовольняють конкретні суспільні потреби.

В Україні діє досить розгалужена мережа комунальних соціальних установ, що входять у систему соціальної роботи:

- 1) 658 територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг);
- 2) 290 будинків-інтернатів;
- 3) 85 закладів для бездомних осіб;
- 4) 692 центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;
- 5) 90 закладів соціального обслуговування;
- 6) 15 притулків для дітей;
- 7) 85 центрів соціально-психологічної реабілітації дітей.

Обслуговується близько 1,8 млн. осіб. Чисельність працюючих у комунальних установах, що надають соціальні послуги, – 120 тис. осіб. Усього у системі соціальної політики працює близько 220 тисяч осіб (100 тисяч – органи управління) [7]

Кошти спрямовуються на утримання державних соціальних закладів, а не на потреби отримувачів соціальних послуг. Фінансування установ стаціонарного типу здійснюється з розрахунку на одну особу, а не на конкретну послугу споживача, тобто практично ніхто серйозно не займається оцінкою того, які саме соціальні послуги потрібні в певному регіоні та в якій кількості, тобто необхідно запровадження моніторингу з метою внесення необхідних коректив, коли ситуація змі-

нюється. Резюмуючи вищесказане, необхідно вказати на ряд негативних наслідків інституціональної системи догляду в Україні:

1. Державні витрати на утримання кожної особи в цих закладах більше, ніж середня заробітна платня працюючого громадянина, що створює аномальну соціально-трудова політику держави.

2. Кількість утриманців штучно збільшують із метою отримання додаткових бюджетних коштів, що веде до зловживань і погіршення умов перебування;

3. Створюється мотивація для втілення корупційних схем.

4. Матеріальна база й якість послуг не задовольняють виникаючих потреб споживачів.

5. Недостатній рівень кваліфікації персоналу інтернатних закладів, відсутність соціальних працівників, психологів, реабілітологів тощо [8].

Складна внутрішня структура, різноманітність складових елементів дозволяє системі соціальної роботи розвиватися за нелінійними законами самоорганізації і взаємодії з іншими системами українського суспільства.

Дослідження показало, що в основі генези і розвитку соціальної роботи в сучасному українському суспільстві лежить природна і соціальна нерівність, що відтворює відповідну їй систему соціальної стратифікації. Дана система детермінує систему соціальної роботи, є джерелом її суб'єктів і об'єктів, обумовлює її основні принципи, функції та напрямки в суспільстві. До числа найважливіших зв'язків стратифікаційної системи і системи соціальної роботи відносяться причинно-наслідкові, функціональні, просторово-географічні та інші зв'язки. Їх характер багато в чому визначається специфікою соціально-економічного і політичного розвитку як всього українського суспільства, так і його окремих регіонів.

Насамперед, необхідно зазначити, що інституціалізація соціальної роботи безпосередньо залежить від інституціалізації державної соціальної політики. І проблеми в реалізації програм соціальної політики становляться автоматично проблемами соціальної роботи, адже соціальна робота є практичним інструментом впровадження основних завдань соціальної політики на регіональному, місцевому та локальному рівнях.

Зокрема, реалізація інституціалізації державної соціальної політики супроводжується специфічними проблемами у взаємодії державних органів управління і недержавними організаціями, а саме:

1. Сліпе копіювання деяких реформ і спроба швидкої імплементації в практику без урахування регіональних, локальних особливостей.

2. Дефіцит національних фінансових ресурсів і, як наслідок, – інституціалізація контролюється іноземними фондами, громадських ініціатив, без обліку рівнів розвитку і запитів.

3. Основний контроль за реалізацією інституціалізації соціальної політики ведеться недержавними установами і вказує на недосконалість механізмів державного управління.

4. Протиріччя нормативно-правової бази з практичної реалізацією заходів державної соціальної політики на міському рівні – рівні громади.

5. Недостатня розвиненість громадських організацій у сільській місцевості та малих містах [9].

На сьогодні інституціалізація соціальної роботи здійснюється за трьома напрямками по-різному. Так, у практиці спостерігається відхід від класичних форм організації соціальної роботи і різкий перехід до інноваційних, наприклад, некомерційні громадські організації, центри, хоспіси тощо В області пізнання соціальну роботу позначили як міждисциплінарну, але так і не здійснили її комплексного аналізу, доказом чого служить відсутність власних фундаментальних теорій, співіснування і розробка приватних концепцій. У галузі освіти фахівців принципово нового типу в основному готують в традиційних рамках інституту вищої школи.

У сучасних умовах несприятливі тенденції й труднощі в соціальній сфері виникають через застосування форм і методів директивного управління, спробу наповнити нові форми соціальної роботи старим змістом, абсолютизацію її мало-ефективних засобів, недооцінку гнучких та ефективних форм соціального регулювання, неповноцінну самореалізацію особистістю власного соціального потенціалу, недостатній розвиток активних складових соціальної політики, переважання в ній пасивних форм [10].

Ще з 90-х років 20-го сторіччя було розпочато підготовку соціальних працівників, спеціальність «Соціальна робота» входила до галузі знань «Соціологія» на всіх ступінях вищої освіти, але

до сих пір не має комплексних наукових досліджень, немає аспірантури і докторантури зі спеціальності «Соціальна робота». Відсутність такої можливості ускладнює процес інституціалізації соціальної роботи як науки. У 2007 році спеціальність «Соціальна робота» була віднесена до галузі знань «Соціальний захист», і тільки у 2015 році соціальна робота виокремилася як окрема спеціальність, за якою, сподіваємося, буде здійснюватися підготовка не тільки молодших бакалаврів, бакалаврів, магістрів, але й докторів філософії в галузі соціальної роботи, докторів наук [11, с. 150]. І впровадження інноваційних механізмів державного управління грає в цьому процесі головну роль.

Висновки. Наслідком інституціалізації є формування стійкого механізму, що забезпечує ефективне функціонування органів державного управління. Розвиток системи соціальної роботи в якості сучасного соціального інституту залежить від наявності трьох головних чинників (інституційних ознак):

1. Ступінь державної підтримки розроблення, поширення і застосування соціальних інновацій на державному, регіональному чи індивідуальному рівнях;

2. Імплементація системного підходу до інноваційних технологій соціальної роботи із залученням інформаційно-методичної підтримки.

3. Якісна професійна підготовка соціальних працівників на усіх ступенях вищої освіти [12].

Незважаючи на легітимацію інституту соціальної роботи, в цілому процес її інституціалізації є тривалим, багаторівневим, багатофакторним, надзвичайно складним і вельми суперечливим. Високий динамізм процесів інституціалізації соціальної роботи, неоднозначність її інтерпретації, відсутність комплексних міждисциплінарних підходів до її вивчення також говорять про необхідність подальших досліджень

Подальшого вивчення, на наш погляд, потребують питання деінституціалізації системи соціальної роботи, апробації та впровадження інноваційних технологій у практику державного управління розвитком системи соціальної роботи.

Список літератури:

1. Попович Г.М. Інституціоналізація соціальної роботи в Україні. Ужгород: Гражда, 2003. 184 с.
2. Михненко А.М., Макаренко Е.М., Макаренко Н.Г. Інституціоналізація суспільного розвитку: навч. посіб. К.: НАДУ, 2011. 292 с.
3. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004. 480 с.
4. Головатий М.Ф. Панасюк М.Б. Соціальна політика і соціальна робота: Термінолог.-понятійн. слов. К.: МАУП, 2005. 560 с.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк(голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. С. 202.
6. Албегова И.Ф. Институционализация социальной работы в современной России: теория и практика: автореф. дис. на соискание учен. степени докт. социолог. наук: спец. 22.00.04 «Социальная структура, социальные институты и процессы». Ярославль, 2004. 39 с.
7. Міністерство соціальної політики. URL: <https://www.msp.gov.ua/>.
8. Деінституціоналізація соціального обслуговування: деякі аспекти реалізації в Україні Науково-дослідний інститут праці і зайнятості населення Міністерства соціальної політики України та національної академії наук України. URL: <http://ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Deinstytualizatsiya-sotsialnogo-obslugovuvannya.pdf>.
9. Войтюк М.М. Інституціоналізація соціальної політики в Україні: стан, тенденції, перспективи. URL: International Scientific Journal «Internauka» <http://www.inter-nauka.com/>.
10. Макаренко В.А. Соціальний захист населення: проблеми та тенденції розвитку: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. соціолог. наук: 22.00.04 «Спеціальні та галузеві соціології». Харків, 2005. 19 с.
11. Глазунов С.В. З історії становлення соціальної роботи в Україні як навчальної і наукової галузі // Нові нерівності – нові конфлікти: шляхи подолання. Тези доповідей та виступів учасників III Конгресу Соціологічної Асоціації України. Харків, 12-13 жовтня 2017 р. С. 150
12. Борох Ю.В. Інституціоналізація соціальної роботи як інноваційного соціального інституту. Вісник Глухівського національного педагогічного університету. Педагогічні науки. Випуск 31. 2016. С. 182–193.

**ПРОБЛЕМНОЕ ПОЛЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ИНСТИТУАЛИЗАЦИЕЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ В УКРАИНЕ**

Проанализированы терминологические проблемы, связанные с распространением в украиноязычной научной среде понятий «институционализация», «институциализация» и «институализация». Рассмотрены характерные особенности современного обновления и междисциплинарного статуса данной профессии. Установлено, что в пределах институциализации структуры общества социальная работа представляет собой дополнительный социальный институт, ориентированный на решение проблем, вызванных негативными действиями или бездействием основных институтов.

Ключевые слова: институт, институционализация, институциализация, институализация, государственное управление, органы государственной власти.

**THE PROBLEM FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION
OF INSTITUTIONALISATION OF THE SYSTEMS OF SOCIAL WORK IN UKRAINE**

Analysis of terminological problems associated with the spread of the scientific environment in a Ukrainian concept of «institutionalization», «institutionalization» and «institutionalization». There have been considered the specific features of its modern renovation and the interdisciplinary status of the given profession. It has been determined that within the institutionalisation structure of the society social work presents an additional social institution oriented at the solution of the problems caused by the negative actions or inactivity of the basic institutions.

Key words: institution, institutionalization, institutionalization, insttutalization, public administration, social work, government agencies.

Осик С.В.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ФОРМУВАННЯ ТА ВИХОВАННЯ КУЛЬТУРИ ЗДОРОВ'Я МОЛОДІ В УКРАЇНІ ЯК НАУКОВИЙ ДИСКУРС

У статті проаналізовано різні наукові підходи щодо формування та виховання культури здоров'я молоді в Україні як одного з пріоритетних завдань публічної політики в галузі охорони здоров'я. Досліджено стан розробки і впровадження державних програм у галузі охорони здоров'я, що набувають особливого значення як механізм розв'язання важливих соціальних проблем, зокрема й у галузі охорони здоров'я.

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

Постановка проблеми. Високі темпи розвитку сучасного суспільства зумовлюють дедалі більш високі вимоги до особистості та її здоров'я. Сучасній людині непросто зберегти здоров'я в умовах техногенно зміненого довкілля, забрудненого багатьма шкідливими для організму елементами фізичного, хімічного та біологічного походження, величезним обсягом різноманітних негативних психоемоційних впливів. Здоров'я, як відомо, визначають різні фактори: спадковість, якість життя, стан навколишнього середовища, традиції соціуму, якість медичного обслуговування тощо. Однак, як писав академік М. Амосов, «неправильна поведінка людей є більш частою причиною їхніх хвороб, ніж зовнішні впливи або слабкість людської природи <...>, щоб стати здоровим, потрібні власні зусилля, постійні й значні. Замінити їх не можна нічим» [1, с. 154].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти державного управління сферою охорони здоров'я вивчали М. Білінська, С. Бугайцов, Ю. Вороненко, З. Гладун, Т. Грузєва, Л. Гульчій, Л. Жаліло, А. Зіменковський, Д. Карамішев, Н. Кризина, Б. Криштопа, В. Лобас, В. Москаленко, А. Нагорна, Я. Радиш, Н. Рингач, І. Рожкова, Г. Слабкий, І. Солоненко, О. Черниш, О. Шаптала, Н. Ярош та інші вчені, які у своїх роботах наголошують на тому, що у ХХІ ст. під впливом цілеспрямованих заходів із боку держави в Україні має сформуватися власна модель розвитку сфери охорони здоров'я, що базуватиметься на рівних можливостях громадян і верховенстві права, розвитку підприємницької діяльності у взаємодії з державним регулюванням здоровоохоронної сфери.

Постановка завдання (мета роботи). У цьому зв'язку корисним буде проаналізувати різні наукові підходи щодо формування та виховання культури здоров'я молоді в Україні як одне з пріоритетних завдань публічної політики в галузі охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Законі України «Про основи національної безпеки України» визначено основні цілі й завдання держави: багаторівневий підхід до організації профілактичних заходів; зміна способу життя населення, формування навичок здорового способу життя, розробка та реалізація освітніх програм, спрямованих на збереження й зміцнення здоров'я дітей, підлітків та молоді, формування в кожного з них активної мотивації турбуватися про власне здоров'я й здоров'я оточуючих [2]. Отже, проблема формування культури здоров'я української нації є особливо актуальною.

Формування та виховання культури здоров'я молоді в сучасній Україні передбачає комплексну цілеспрямовану діяльність держави щодо реалізації прав громадян на захист свого здоров'я, що становить основу державної політики в галузі охорони здоров'я.

Державна політика в галузі охорони здоров'я визначається як сукупність рішень чи обов'язків держави щодо проведення органами влади узгодженого курсу дій у системі надання медичної допомоги, спрямованих на досягнення поставлених завдань з метою покращення здоров'я населення держави [3].

На думку Д. Карамішева, в Україні державна політика в галузі охорони здоров'я являє собою

«загальний напрям, який визначає характер дії держави щодо збереження та зміцнення здоров'я громадян України як найважливішої складової частини її національного надбання» [4, с. 280].

Н. Нижник вважає державну політику в галузі охорони здоров'я невід'ємною складовою частиною внутрішньої та зовнішньої політики держави, змістом якої є оптимізація діяльності комплексного соціального інституту, який включає підготовку медичних кадрів, численні соціальні, організаційні, економічні, науково-медичні, санітарно-епідеміологічні та профілактичні заходи, що обов'язково проводить держава в інтересах своїх громадян. Особливістю проблеми державної політики в галузі охорони здоров'я є її комплексність, системність, загальний характер, що зумовлені зростаючою єдністю сучасного світу, тенденціями до зміцнення взаємозв'язку та взаємозалежності складових системи охорони здоров'я [5, с. 40].

На думку З.Гладуна, державна політика в галузі охорони здоров'я має включати три основних напрями:

1) забезпечення конституційних прав громадян на медичну допомогу, охорону здоров'я і медичне страхування, захист прав та свобод людини у сфері охорони здоров'я;

2) організація надання медико-санітарної допомоги населенню, формування єдиного національного медичного простору та ринку медичних послуг;

3) проведення організаційних, фінансових, правових та інших заходів щодо підтримання здоров'я населення та його охорони і зміцнення [6, с. 194].

Одним із головних інструментів реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я є державне програмування, що являє собою довготривале цільове регулювання системи охорони здоров'я в цілому або її окремих сфер. Державне програмування системи охорони здоров'я передбачає розробку та реалізацію відповідних цільових державних програм, що можуть поширюватись на територію всієї країни, на окремі регіони, на конкретні групи населення.

У сучасній теорії державного управління практика розробки та реалізації цільових програм дістала обґрунтування в програмно-цільовому підході. Питання застосування програмно-цільового підходу в галузі охорони здоров'я розглянуто в роботах М. Вовк, М. Жданової [7, с. 343], А. Акоюн, Ю. Шиленко, Т. Юр'євої [8, с. 247].

Державне програмування у сфері охорони здоров'я передусім має базуватись на концепції

розвитку відповідної галузі, що містить загальне визначення мети, завдань, масштабів та напрямів розвитку системи охорони здоров'я та окремих її структурно-функціональних підсистем.

На підставі концепції мають бути розроблені відповідні програми – цільові комплексні документи, в яких концептуальні положення набувають докладного й конкретного обґрунтування, а також узгодження проблемних питань.

А. Акоюн, Ю.Шиленко, Т. Юр'єва [8, с. 214] визначають такі принципи розробки цільових програм у галузі охорони здоров'я:

1) збалансованість, комплексність і синхронність мети та завдань програми на кожному етапі її виконання;

2) цільова спрямованість усіх без винятку програмних заходів;

3) системність заходів, необхідних для досягнення мети програми;

4) урахування імовірнісного характеру програми (варіативна розробка альтернативних програмних заходів із прорахунком можливих тенденцій розвитку медико-соціальної ситуації);

5) урахування взаємозв'язку даної цільової програми з іншими цільовими програмами, характеру їх сумісного впливу на параметри ситуації;

6) адресність завдань програми (виконавці, строки, контрольні параметри тощо);

7) обмежена централізація частини необхідних ресурсів;

8) забезпечення керованості процесу реалізації програми.

Державні програми класифікуються за кількома критеріями, основними з яких є тривалість програми та її об'єкт програмування.

З точки зору періоду часу, на який розрахована програма, виділяють коротко-, середньо- та довгострокові програми. Короткострокові програми розроблюються на строк від 1 до 3 років. Середньострокові програми охоплюють період у 3-5 років.

Довгострокові програми складаються на строк від 5 та більше років [6, с. 130].

За об'єктом програми розподіляються на загальнодержавні, регіональні, галузеві, цільові та надзвичайні. Загальнодержавна програма фіксує головні бажані для держави в цілому орієнтири розвитку системи охорони здоров'я. Регіональні програми охоплюють розвиток галузі в окремих регіонах країни.

Цільові програми передбачають розвиток конкретних напрямів (розробка методики лікування тієї чи іншої хвороби, створення ліків, медичної

техніки тощо), охорону здоров'я окремих соціальних груп (дітей, пенсіонерів, інвалідів), надання високотехнологічних та дорогих видів медичної допомоги.

Галузеві програми складаються та реалізуються стосовно окремих підсистем охорони здоров'я (медична та фармацевтична промисловість, санаторно-курортна справа). Надзвичайна програма розробляється для ліквідації кризового стану, що виникає у сфері охорони здоров'я та є наслідком кліматичних, екологічних, техногенних катастроф, епідемій [6, с. 131].

Відповідальність за розробку державних програм покладається на органи державної влади, що залучають до цього процесу відомих учених, керівників організацій галузі охорони здоров'я, представників громадських організацій.

Застосування програмно-цільового підходу в системі охорони здоров'я базується на стратегії отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів, на відміну від принципу утримання лікувальних бюджетних установ. Метою впровадження такого підходу, на думку Д. Карамішева, є «встановлення прямого зв'язку між виділенням бюджетних коштів та їх використанням на основі встановлених завдань і розроблених показників» [9, с. 180].

Це дає змогу більш раціонально та ефективно використовувати кошти. Крім того, як зазначають М. Вовк та М. Жданова, «програмно-цільове управління дозволяє не тільки концентрувати ресурси на пріоритетних напрямках, але й здійснювати комплексний підхід до розв'язання найбільш актуальних проблем охорони здоров'я на основі міжгалузевої взаємодії» [7, с. 344]. Варто відзначити особливе значення програмно-цільового підходу в системі охорони здоров'я в Україні, що стикається з хронічним дефіцитом фінансового забезпечення.

Крім того, в умовах переходу до ринкових методів господарювання розробка і впровадження державних програм розвитку набувають особливого значення як механізм розв'язання важливих соціальних проблем, зокрема й у галузі охорони здоров'я.

В Україні розробка державних програм у галузі охорони здоров'я ґрунтується на положеннях Конституції України [10] та інших нормативно-правових актах, що регулюють суспільні відносини у відповідній галузі, зокрема Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [11].

Загальним стратегічним планом, що визначає головні вектори державного програмування

в галузі охорони здоров'я, є Концепція розвитку охорони здоров'я населення України [12], яка спрямована на реалізацію положень Конституції та законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину України, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування культури здоров'я молоді.

До основних засобів реалізації програм ліквідації чинників навколишнього середовища, що загрожують здоров'ю людини, належать: формування цінностей здоров'я та здорового способу життя, перехід до екологічно стійкого розвитку, активізація громадського контролю процесів трансформації оточуючого середовища, боротьба з негативним зовнішньоекономічним впливом, формування ефективної економічної моделі функціонування системи охорони здоров'я.

Реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я передбачає управління процесом трансформації цінностей та формування відповідної культури здоров'я.

Стан здоров'я людини залежить від багатьох чинників. При цьому багато з них обумовлюються способом життя людини. Відповідно до методики, що розроблена ВООЗ, стан здоров'я людини на 60% залежить від умов життя, на 30% – від стану навколишнього середовища, на 10% – від рівня розвитку системи охорони здоров'я [13, с. 72].

З поняттям «здоров'я» тісно пов'язане та часто вживається поняття «культура здоров'я». Хоч у першій половині ХХ століття вже були роботи, присвячені цій темі, вважається, що мода на здоровий спосіб життя йде із США, починаючи з 70-х років. Це одна з найбільш важливих категорій, що включає уявлення про будь-який вид чи тип життєдіяльності людини. Ця категорія характеризується особливостями повсякденного життя людини, яке містить: трудову діяльність, спосіб проведення дозвілля, особливості побуту, задоволення як матеріальних, так і духовних потреб, участь у житті соціуму, норми та правила поведінки. Дослідники виділяють основні фактори, що визначають спосіб життя людини:

- 1) рівень загальної культури та її освіченість;
- 2) матеріальні умови життя;
- 3) статеві, вікові та конституціональні особливості людини;
- 4) стан здоров'я;
- 5) характер екологічного оточення;
- 6) особливості набутої професії та пов'язана з нею трудова діяльність;

7) особливості сімейних стосунків та сімейного виховання;

8) навички людини;

9) можливості задоволення біологічних та соціальних потреб.

Спосіб життя включає три категорії: рівень життя, якість життя та стиль життя.

Рівень життя – більш економічна категорія, виражається ступенем задоволення матеріальних, культурних та духовних потреб. Якість життя характеризує комфорт і задоволення людських потреб. Це визначення належить до соціологічних категорій. Стиль життя треба розуміти через поведінку людини. Це стандартні форми поведінки, під які підпорядковується психологія та психофізіологія особистості (соціально-психологічна категорія).

У сучасній науці склалася думка і про структуру здорових звичок, що мають пряме відношення до культури здоров'я людини. До них зазвичай відносять:

- 1) оптимальний руховий режим;
- 2) тренування імунітету й загартовування;
- 3) раціональне харчування;
- 4) психофізіологічну регуляцію;
- 5) раціонально організовану життєдіяльність;
- 6) відсутність шкідливих звичок;
- 7) здоров'я зберігаючи самоосвіту й самовиховання [6, с. 256].

Висновки. Отже, здоров'я передусім має розглядатися як результат діяльності самого індивіда. Воно зумовлюється способом життя людини, а тому відповідальність за стан здоров'я, насамперед, лягає на саму людину. Жодні зусилля медичних працівників або керівників системи охорони здоров'я не матимуть належного результату, якщо громадяни країни не усвідомлять високу цінність здоров'я та здорового способу життя та свою відповідальність за підтримку здорового стану свого організму.

Таким чином, державна політика в галузі охорони здоров'я як одне з пріоритетних завдань повинна розглядати формування та виховання культури здоров'я молоді в Україні. Це поняття, на думку Г. Івахненко, включає дотримання фізіологічно оптимального режиму праці і відпочинку, раціональне харчування, достатній рівень фізичної активності, дотримання правил особистої і суспільної гігієни, охорону довкілля, корисні для особи форми дозвілля, дотримання правил психогігієни [14, с. 79].

В основі способу життя людини перебуває комплекс цінностей, що можуть по-різному впливати на стан її здоров'я. Як відзначають автори книги «Індустрія здоров'я: економіка та управління», «поліпшення здоров'я населення – це передусім проблема зміни цінності здоров'я як у системі цінностей всього суспільства, так і в системі цінностей особистості» [5, с. 40].

В Україні декларується важливе значення здоров'я як суспільної цінності. Згідно із ст. 3 Конституції України здоров'я людини є однією з найвищих соціальних цінностей держави [10]. Відповідно до ст. 4 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [11] першим з основних принципів охорони здоров'я в Україні є визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним із головних чинників виживання та розвитку народу України.

Однак на практиці органам державного управління не завжди вдається досягнути цілей, що декларуються. Хоча здоров'я для людини об'єктивно є природною життєвою цінністю та передумовою реалізації більшості своїх потреб та інтересів, у сучасному суспільстві суб'єктивне ставлення індивідів до свого здоров'я в більшості випадків є вкрай безвідповідальним. Згідно з даними соціологічних досліджень в Україні культура здорового способу життя все ще залишається недостатньо розвинутою.

Звідси маємо констатувати необхідність трансформації цінностей. Державна політика у сфері охорони здоров'я має сприяти формуванню в людей цінностей здоров'я та гармонійного розвитку, здорового способу життя в широкому розумінні, яке включає не тільки санітарно-гігієнічні норми та практики, а й передбачає відповідну культуру праці, відпочинку, харчування, спілкування. Прикладом ефективної реалізації подібного підходу до трансформації цінностей є досвід США, де з 1970-х рр. здоров'я американців стало національною ідеєю.

Особливу роль у формуванні пріоритету цінностей здоров'я та культури здоров'я людини відіграє освіта завдяки своїй спроможності забезпечувати навчання як різних груп населення впродовж усього життя, так і фахівців різних галузей на всіх етапах їх професійної діяльності.

Список літератури:

1. Амосов Н. М. Раздумья о здоровье. М.: Физкультура и спорт, 1987. 64 с.
2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення 10.05.2018).
3. Щепин О.П., Нечаев В.С. О государственных механизмах реформы здравоохранения. Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 1997. № 1. С. 34–38.
4. Щепин О. П. Проблемы правового обеспечения деятельности муниципального здравоохранения. Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2011. № 1. С. 21–23.
5. Нижник Н. Проблеми управління охороною здоров'я України. Укр. мед. вісн. 1997. № 3. С. 40.
6. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації). Тернопіль: Екон. думка, 2005. 460 с.
7. Вовк М.Г. Програмно-цільове фінансування в системі охорони здоров'я // Стан здоров'я населення України та діяльність медичної галузі. 2002. С. 343.
8. Акопян А.С., Шиленко Ю.В. Индустрия здоровья: экономика и управление. М.: Дрофа, 2003. 386 с.
9. Карамішев Д.В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти. Х.: Вид-во ХРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. С. 304.
10. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (дата звернення 11.04.2018).
12. Про концепцію розвитку охорони здоров'я населення України: Указ Президента України від 7 груд. 2000 р. № 1313/2000 / Президент України. Офіційний вісник Президента України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> (дата звернення 12.02.2018).
13. Якість життя населення пострадянських країн у соціологічному вимірі: кол. монографія / за ред. В.С. Бакірова. Х.: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2008. 216 с.
14. Ивахненко Г.А. Здоровье московских студентов: анализ самосохранительного поведения. Социологические исследования. 2006. № 5. С. 78–81.

**ФОРМИРОВАНИЕ И ВОСПИТАНИЕ КУЛЬТУРЫ ЗДОРОВЬЯ
МОЛОДЕЖИ В УКРАИНЕ КАК НАУЧНЫЙ ДИСКУРС**

В статье проанализированы различные научные подходы к вопросам формирования и воспитания культуры здоровья молодежи в Украине как одной из приоритетных задач публичной политики в сфере охраны здоровья. Исследовано состояние разработки и внедрения государственных программ в области здравоохранения, которые приобретают особое значение, выступая механизмом решения важных социальных проблем, в том числе в системе здравоохранения.

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

**FORMATION AND UPBRINGING OF THE CULTURE OF YOUTH HEALTH
IN UKRAINE AS SCIENTIFIC DISCOURSE**

The article analyzes various scientific approaches to the formation and upbringing of the health culture of youth in Ukraine as one of the priorities of public policy in the field of health care. The state of development and introduction of state programs in the field of public health has been studied, which acquire special significance, acting as a mechanism for solving important social problems, including in the health care system.

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

Сироватка С.О.

Національна академія державного управління при Президентіві України

КЛАСИФІКАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ СТИМУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОЇ ПОВЕДІНКИ УЧАСНИКІВ РИНКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

У статті проведено теоретико-методичне дослідження класифікації державних механізмів стимулювання раціональної поведінки учасників ринку житлово-комунальних послуг (далі – ЖКП) з урахуванням специфіки цього ринку. На підставі проведеного аналізу теоретичних підходів до визначення понять «механізм», «механізм управління», «механізм державного управління» та концепції раціональності сформульовано власне бачення поняття «механізми державного управління» в контексті дослідження державного впливу на раціоналізацію поведінки учасників ринку ЖКП. Запропоновано найбільш логічні теоретичні підходи, які доцільно покласти в основу формування уявлення про поняття «стимулювання» та сформульовано його визначення в контексті досліджуваної проблематики. Враховуючи комплексність системи державних механізмів стимулювання, запропоновано їх класифікацію за видами з урахуванням особливостей поведінки учасників ринку ЖКП, коротко розкрито суть та роль кожного із запропонованих механізмів.

Ключові слова: державні механізми, стимулювання, раціональність, ринок житлово-комунальних послуг, поведінка учасників ринку житлово-комунальних послуг.

Постановка проблеми. Ринок ЖКП являє собою складну соціально-економічну систему взаємодії учасників. Трансформаційні процеси, глобалізаційні виклики та вплив науково-технічного прогресу в поєднанні із загостренням соціальної напруги, загальної економічної кризи, законодавчих змін, які повністю переформатовують систему відносин на ринку ЖКП, суттєво впливають на поведінку його учасників, вимагають створення системи їх ефективної взаємодії. Проте сформовані ще за радянських часів звички, норми і правила, які в умовах перехідної економіки в багатьох випадках відіграють провідну роль у процесі формування моделі поведінки, не адаптовані до сучасних ринкових умов та стимулюють учасників ринку ЖКП до ірраціональної поведінки.

Поряд із тим постійні організаційні перебудови управлінських структур протягом усіх років незалежності України призвели до різкого зниження ефективності державного управління у сфері регулювання ринку ЖКП і неспроможності забезпечити умови для якісно нової системи взаємодії його учасників. Серед основних причин такого стану – відсутність чітко організованого та ефективно функціонуючого комплексу механізмів

державного впливу на поведінку учасників ринку ЖКП, без якого жодне системне реформування не видається можливим, оскільки будь-який розвиток реалізується через систему механізмів.

Таким чином, постає проблема проектування зміни системи державного впливу на поведінку учасників ринку ЖКП, що передбачає поступову відмову від негативних методів впливу (примусу), які обмежують свободу вибору учасників ринку, віддаючи перевагу позитивним механізмам впливу (стимулювання), застосування яких вимагає неабиякого вміння, наполегливості, розуміння не лише ринку та його інституцій, а й людської природи, аби спонукати учасників ринку ЖКП до досягнення оптимальних результатів взаємодії та раціонального вибору під час прийняття рішень.

Комплексність системи державних механізмів стимулювання в контексті раціоналізації поведінки учасників ринку ЖКП викликає необхідність їх класифікації з урахуванням особливостей цього ринку, що й зумовлює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ринок ЖКП як об'єкт державного управління є предметом дослідження багатьох провідних

вітчизняних та зарубіжних учених: економістів, теоретиків, практиків галузі. Аналіз останніх досліджень та публікацій таких дослідників, як Волох І.А. [4], Гуцул Я.В. [9], Оксенко С.П. [25], Панасенко І.О. [26], Ганцюк Т.Д. [7], Калетнік Г.М. [16], Моргулець О. Б. [20], Нижник Н.Р. [22], Федорчак О.В. [31], доводить плюралізм думок щодо механізмів державного управління цією сферою національної економіки.

Поряд із тим науковці здебільшого приділяють увагу механізмам державного впливу на сам ринок та його інституції, при цьому не враховуються поведінкові аспекти його учасників. Автори роблять основний акцент на ринкову та виробничу інфраструктуру, залишаючи поза увагою соціальну, також ігноруються психологічні та ментальні фактори впливу.

Дослідники застосовують усталені підходи до класифікації механізмів державного управління та досить опосередковано приділяють увагу механізмам стимулювання, фактично не враховуючи специфіку ринку та особливостей поведінки його учасників. Таким чином, існує необхідність проведення теоретико-методичного дослідження класифікації стимулювання раціональної поведінки учасників ринку ЖКП.

Постановка завдання. Мета – на основі аналізу різних напрямів наукової думки розробити класифікацію державних механізмів стимулювання раціональної поведінки учасників ринку ЖКП з урахуванням специфіки цього ринку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Будь-яке теоретико-методичне дослідження передбачає, перш за все, аналіз та розкриття понятійного апарату за досліджуваною тематикою. Аналіз теоретичних підходів до визначення понять «механізм» [19, с. 13; 30, с. 52; 31], «механізм управління» [14, с. 424; 17, с. 6; 21, с. 22; 23, с. 81; 27, с. 150], «механізм державного управління» [1; 22, с. 37; 29, с. 21-24; 30, с. 53; 31], з урахуванням проведеного аналізу концепції раціональності [3; 5; 6; 12] дозволяє нам сформулювати власне бачення поняття «механізми державного управління» в контексті дослідження державного впливу на раціоналізацію поведінки учасників ринку ЖКП. Зокрема, на наш погляд, це поняття доцільно розуміти як комплексну систему стимулів, методів, важелів, інструментів впливу на поведінку учасників ринкових відносин із відповідним нормативно-правовим, організаційним, соціально-економічним, фінансово-бюджетним, матеріально-технічним, інформаційним забезпеченням. Ця система стимулів містить у собі логіч-

ний взаємозв'язок соціальних, психологічних, когнітивних, емоційних, ментальних та інституційних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління враховує потреби, інтереси, ціннісні орієнтації та мотиви учасників ринку з метою здійснення раціонального вибору під час прийняття управлінських рішень, тобто вибору, який сприятиме мінімізації витрат і дозволить максимізувати чисту вигоду для кожного з учасників ринку ЖКП.

Також ми погоджуємось із думкою Б. Курашвілі щодо того, що державне управління – це «взаємовплив» [30, с. 53]. На наш погляд, ефективна співпраця держави з ринковими учасниками є невід'ємною складовою частиною системи державних механізмів впливу на їх поведінку, в цьому випадку – учасників ринку ЖКП, що дозволяє забезпечити доцільне, закономірне функціонування та розвиток раціональних ринкових відносин. Крім того, слід зазначити, що важливе місце в механізмі державного управління займає політика держави – система цілеспрямованих заходів із досягнення соціально значимих результатів [30, с. 56], адже механізм державного управління створюється для реалізації певної політики у визначеній сфері управління.

Важливо, що сучасна філософія державного управління в основу впливу на людей покладає не примус, а позитивні регулятори (стимулюючі методики), побудовані на врахуванні психологічних особливостей людини [16, с. 134], тому вважаємо за доцільне розкрити сутність поняття «стимулювання». Це поняття тісно пов'язане з поняттям «мотивація», адже на сьогодні здебільшого процесом стимулювання називають механізм використання всіляких стимулів із метою здійснення мотивації до раціональної поведінки учасників ринкових відносин.

Інтерес до проблем стимулювання виник ще до появи теорії управління як науки. Наукове дослідження причин активності людини розпочали ще визначні філософи давнини: Аристотель, Геракліт, Демокріт, Лукрецій, Платон, Сократ [13, с. 51]. Сучасний етап розвитку теорії управління та, відповідно, теорії стимулювання в Україні перебуває в стані адаптації до зарубіжного досвіду [13, с. 53].

Виходячи з аналізу різних теоретичних підходів [2; 8; 12; 24], у контексті даного дослідження ми пропонуємо уявлення про поняття «стимулювання» будувати на основі теорій «школи поведінкових наук» у поєднанні з підходом «людини соціальної», який базується на теорії людських відносин; концепцією управління людськими

ресурсами, теоретичним стрижнем якої є твердження про людину як про найважливіший ресурс виробництва, а управління здійснюється через систему взаємовідносин людей, при цьому важливим методом управління є соціально-психологічні відносини; теорією «людського капіталу», де стимули орієнтовані на підвищення ефективності індивідуальної праці та одночасно пов'язані із задоволенням широкого кола потреб, які мають пряме відношення до якості життя; також теорією інвестування в людський капітал, основою якої є зв'язок між інвестиціями в людський капітал і економічним розвитком.

Саме поняття «стимулювання» пропонуємо трактувати як комплексне використання всіляких стимулів, методів, інструментів, способів, прийомів та важелів впливу відносно учасників ринку ЖКП із метою їх мотивації та спонукання до раціональної поведінки для досягнення оптимальних результатів взаємодії в умовах ринкових відносин.

На наступному етапі, враховуючи комплексність системи державних механізмів управління (впливу), вважаємо за доцільне класифікувати їх за видами з урахуванням особливостей процесу стимулювання раціональної поведінки учасників ринку ЖКП. У цьому контексті науковці здебільшого виділяють такі види механізмів державного впливу: політичний, економічний, правовий, адміністративний, соціально-психологічний [7, с. 22]. Ми поділяємо думку щодо такої класифікації та разом із тим, враховуючи специфіку досліджуваної нами системи поведінки учасників ринку ЖКП, вважаємо за доцільне доповнити зазначений перелік інституційним та інформаційно-комунікаційним механізмами. Коротко розглянемо суть кожного з таких механізмів державного управління (впливу).

Поняття «політичний механізм» є порівняно новим у вітчизняному суспільствознавстві, відповідно, немає чіткого визначення дефініції. Серед наукових думок щодо поняття «політичний механізм» панівними є такі [28]:

1) засоби реалізації державної політики, конкретних завдань державного управління, сукупність певних управлінських процедур, прийомів, об'єднаних на основі дотримання принципів, серед яких визначальними, тобто такими, що формують їх характер, є відповідальність, легітимність, законність, гласність, відкритість, науковість ін.;

2) сукупність видів діяльності суб'єктів, гарантованих законом і включених у динаміку практично-політичних відносин, які охоплюють усі

стадії розвитку та функціонування політичної системи;

3) передбачають практику реалізації управлінських процедур: розробку, прийняття та реалізацію рішень; регулювання політичних криз і конфліктів; аналіз та оцінку результатів і наслідків прийнятих рішень.

При цьому слід зауважити, що практично всі науковці дотримуються єдиної думки, що в основі політичного механізму мають бути інтереси (суспільні чи приватні, політичні чи економічні та ін.), без взаємного узгодження яких взаємодія державних інститутів та інститутів громадянського суспільства із вирішення суспільно-значимих проблем розвитку певної сфери та загалом країни приречені на невдачу.

Економічний механізм зорієнтований на досягнення поставлених цілей за допомогою притаманних управлінню економічних методів та стимулів, що впливають на економічні інтереси об'єктів управління [16, с. 136]. Він покликаний поєднувати інтереси учасників ринкових відносин із метою їх оптимального поєднання для підвищення ефективності взаємодії та відповідно досягнення максимального для всіх економічного результату. До економічного механізму відносять: індикативне планування, державне регулювання, грошово-кредитну та фінансову політику, конкурентну політику, вплив на ринкове ціноутворення (тарифоутворення), податкову політику, економічне стимулювання тощо [16, с. 136].

Правовий механізм державного впливу визначають як діяльність держави щодо становлення обов'язкових для виконання норм (правил) поведінки [16, с. 134]. Необхідний у цьому разі примус забезпечується розвитком громадської свідомості та силою державної влади. Водночас правові норми мають бути зрозумілими людям, належно обґрунтованими, системно організованими і придатними для практичної реалізації. Стрижнем правового управління є розробка та юридичне закріплення норм (правил) поведінки суб'єктів економічних відносин [16, с. 135].

Адміністративний (організаційно-розпорядчий) механізм полягає у впливі суб'єкта управління на керований об'єкт за посередництвом владно-розпорядчих вказівок і організаційно-структурних упорядкувань [16, с. 138]. Цей механізм включає комплекс організаційних впливів на різних рівнях управління і в різних формах їхнього виявлення. Тому можна зробити висновок, що адміністративний механізм – це сукупність прийомів, впливів, заснованих на викорис-

танні об'єктивних організаційних відносин та загальноорганізаційних принципів управління. В основі класифікації адміністративного механізму державного управління лежить їх групування за окремими ознаками. Найбільш значимою для них визначають систематизацію, побудовану на врахуванні специфіки засобів (форм) організаційного впливу [16, с. 139]. До них відносять: повноваження, відповідальність, дисциплінарні вимоги, регламенти, накази, розпорядження тощо. Основними інструментами адміністративного впливу є: ліцензії, квоти, санкції, норми, стандарти, ціни (тарифи), державні замовлення і т. д.

Соціально-психологічний механізм державного впливу науковці здебільшого трактують як способи і прийоми управлінських впливів, що базуються на використанні об'єктивних наукових положень соціального розвитку і психології; систему засобів і важелів впливу на соціально-психологічний клімат у певній сфері взаємовідносин, на підвищення ефективності функціонування сфери та окремих учасників відносин [18]. Передусім до соціально-психологічного механізму впливу відносять переконання, навіювання, наслідування, маніпулювання, типологію, конформізм тощо.

Цей механізм управління спрямований на гармонізацію соціальних відносин у певній системі шляхом задоволення соціальних потреб учасників відносин – розвитку особистості, соціального захисту тощо. Саме тому в науці державного управління соціальні та психологічні методи управління стали основою підвищення ефективності діяльності та її результатів [16, с. 143]. Важливе значення в їх застосуванні має формування свідомих зусиль людей, спрямованих на розвиток підприємства, установи, організації, сфери діяльності тощо та особи, створення сприятливого психологічного клімату в певній системі відносин.

Наступний механізм, який ми включаємо до комплексу видів механізмів державного впливу в контексті дослідження раціоналізації поведінки учасників ринку ЖКП, – інституційний механізм. Цей механізм має принципове значення на шляху євроінтеграційних прагнень України, розбудови громадянських інститутів, оскільки виступає цементуючим та формоутворюючим базисом для становлення демократичної, правової, соціальної держави [28].

Під інституційним механізмом здебільшого розуміється сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного)

врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку сфери, регіону/держави [28].

Фактично інституційний механізм представляє собою реалізацію сутності/змістовного наповнення того чи іншого інституту під час взаємодії між суб'єктами. Модель інституційного механізму включає [28]:

- 1) суб'єктно-об'єкту та структурно-функціональну взаємодію всіх залучених учасників;
- 2) єдність інтегральної та диференційованих цілей, методів, засобів, форм та результатів дії;
- 3) блоки формування, моніторингу та коригування інституціональних вимог як в уже існуючих, так і в тих інститутах, що створюються.

Суть інформаційно-комунікаційної функції держави полягає в одержанні, використанні, поширенні і зберіганні інформації, забезпеченні відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень і забезпечення права кожного на доступ до інформації [15, с. 34]. Раціональність поведінки та інформованість тісно взаємозалежні, адже загальновідомо, що учасники ринку можуть діяти у власних інтересах (де-факто) раціонально за наявності в них досконалої інформації. Сучасні тенденції розвитку світової економіки свідчать, що найбільш успішною є економіка тих країн, яка має статус інформаційної, де інформаційно-технологічна та комунікаційна компоненти є визначальними [11]. Це доводить важливість інформаційно-комунікаційного механізму в цілому в системі державного управління та, зокрема, в найбільш соціально-орієнтованій сфері ЖКП.

За нинішніх умов ключовою метою інформаційно-комунікаційного механізму є формування позитивної громадської думки щодо державної політики в різних сферах суспільного життя, отримання вотуму довіри від громадян, соціальних інститутів та суспільства в цілому [15, с. 35]. Враховуючи особливості функціонування ринку ЖКП, важливого значення в цій сфері набуває масова комунікація – процес розповсюдження соціальної інформації за допомогою технічних засобів (друк, радіо, телебачення, соціальні мережі тощо), особливий вид соціального спілкування, що здійснюється в масштабах суспільства і є важливою передумовою суспільного розвитку та його організації [10, с. 23].

Таким чином, можемо сказати, що розповсюдження інформації за допомогою масової комунікації є засобом політичного, економічного

та інших впливів на свідомість (мислення) та діяльність (поведінку) людей (учасників ринку ЖКП). Інформаційно-комунікаційний механізм держави має безперервний та, по суті, нескінчений характер взаємодії органів влади та суспільства. Цей механізм відіграє не менш важливу роль, ніж будь-який інший, що, у свою чергу, потребує до себе постійної уваги. Тому інформаційно-комунікаційний механізм перебуває в стані постійного розвитку та вдосконалення і держава повинна зосереджувати на цих питаннях особливу увагу.

Висновки. Проведений аналіз останніх досліджень провідних вітчизняних та зарубіжних учених – економістів, теоретиків, практиків галузі ЖКП, дозволив сформулювати думку про важливість та необхідність класифікації державних механізмів стимулювання раціональної поведінки учасників ринку ЖКП з урахуванням специфіки цього ринку.

Сформульоване на підставі аналізу різних теоретичних підходів власне бачення понять

«механізми державного управління» та «стимулювання» в контексті досліджуваної проблематики доводить комплексність системи державних механізмів стимулювання раціональної поведінки учасників ринку ЖКП та вказує на їх специфічні особливості, що спонукає до систематизації таких механізмів та їх класифікації за видами.

Запропоновані в статті види державних механізмів стимулювання, обґрунтування їх змісту та складових доводять, що кожен із таких механізмів має свої особливості, зміст, роль та призначення в процесі державного впливу на раціоналізацію поведінки учасників ринку ЖКП, поряд із тим очевидним є їх взаємозв'язок. Це дозволяє зробити висновки про необхідність пошуку оптимального поєднання (здійснення раціонального вибору) визначених механізмів під час прийняття управлінських рішень щодо їх застосування з метою стимулювання раціональної поведінки учасників ринку ЖКП, що визначає проблематику подальших наукових розвідок у цій сфері.

Список літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Москва: Юридическая литература, 1997. 86 с.
2. Бережна Н.І. Роль мотивації та стимулювання в економічному розвитку сучасної України. Бізнес Інформ. 2017. № 2. С. 317–321.
3. Вергелес Т. Теорія раціонального вибору: Еволюція та сучасна модифікація. Вісник ТНЕУ. 2013. № 2. С. 149–156.
4. Волох И.А. Взаимодействие основных участников рынка жилищно-коммунальных услуг. Творчество молодых ученых. 2014. № 3. С. 87–89
5. Вольчик В.В. Адаптивная рациональность и экономическое поведение в эволюционном контексте. TERRA ECONOMICUS. 2011. Т. 9. № 4. С. 54–64.
6. Гальчинський А.С. Економічна методологія. Логіка оновлення: Курс лекцій. Київ: «АДЕФ-Україна». 2010. 572 с.
7. Ганцюк Т.Д. До проблеми визначення елементів комплексного механізму державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. № 3(22). С. 17–25.
8. Гурторов О.І. Сучасні теорії мотивації й особливості їх застосування в умовах ринкового середовища. Вісн. Харків. націон. аграр. ун-ту ім. В.В. Докучаєва. Серія «Економічні науки». 2013. № 8. С. 10–17.
9. Гуцул Я.В. Проблеми державного регулювання розвитку підприємств житлово-комунального господарства міста. Економіка. Управління. Інновації. 2014. № 1(11). С. 11–20.
10. Данилевич Л.А. Проблема соціально-психологічного впливу в системі масової комунікації. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Психологічні науки». 2012. Вип. 2(2). С. 20–28.
11. Довгань Л.Є. Інституціональні аспекти розвитку інформаційної економіки. Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». 2013. № 10. С. 3–9.
12. Довбенко М. Криза економіки – не криза науки: монографія / за ред. Н.А. Ганжа. Київ: ВЦ «Академія», 2009. 304 с.
13. Драч О.І. Історичні засади становлення теорії стимулювання. Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту. Серія «Економіка і менеджмент». 2012. № 1. С. 50–57.
14. 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. Київ. НАДУ. 2010. 820 с.
15. Інформаційна складова державної політики та управління: монографія / Соловійов С.Г., та ін., за заг. ред. Н.В. Грицяк. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. Київ. К.І.С. 2015. 320 с.

16. Калетнік Г.М., А.Г. Мазур, О.Г. Кубай. Державне регулювання економіки: навч. посіб. Київ: «Хай-Тек Пресс», 2011. 428 с.
17. Коваленко В.П. Удосконалення механізму державного управління післядипломною освітою в Україні: дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Донецьк, 2005. 216 с.
18. Крутий О.М. Соціально-психологічний механізм як умова активізації діалогової взаємодії органів влади та громадськості. Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 1(32). С. 59–67
19. Кульман А. Экономические механизмы: пер. с франц. / Под общ. ред. Н. И. Хрустальной. Москва: Прогресс Универс, 1993. 192 с.
20. Моргулець О.Б. Менеджмент у сфері послуг: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2012. 384 с.
21. Мусієнко І.І. Інноваційний розвиток освітньої системи як основа гарантування національної безпеки України: засади, механізми управління, напрями забезпечення: монографія. Харків: ТОВ «Оберіг», 2011. 368 с.
22. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / Нижник Н.Р., Машков О.М.; за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
23. Новиков А.М., Новиков Д. А. Методология: словарь системы основных понятий. Москва: Либроком, 2013. 208 с.
24. Овсюк Н.В. Мотивація та стимулювання праці: сутність понять та відображення їх в обліку. Інноваційна економіка. 2014. № 4(53). С. 314–318.
25. Оксененко С.П. Особливості функціонування сфери житлово-комунальних послуг України. Проблеми економіки. 2012. № 4. С. 90–93.
26. Панасенко І.О. Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного регулювання. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 3(42). С. 3–11.
27. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія. Одеса: Оптимум, 2009. 300 с.
28. Приходченко Л.Л. Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів. Актуальні проблеми державного управління. 2010. № 2. С. 17–25.
29. Радченко О.В. Родові ознаки категорії "механізм" в соціальних науках. Публічне управління: теорія та практика; зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. управління. Харків: Вид-во АДНДУ. 2013. № 3(15). С. 19–25.
30. Рудніцька Р.М. Сидорчук О.Г. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. Публічне управління: теорія та практика. 2014. Вип. 4. С. 50–60.
31. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2008. Вип. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf (дата звернення: 15.05.2018)

КЛАСИФИКАЦІЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ СТИМУЛИРОВАНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ПОВЕДЕНИЯ УЧАСТНИКОВ РЫНКА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

В статье проведено теоретико-методическое исследование классификации государственных механизмов стимулирования рационального поведения участников рынка жилищно-коммунальных услуг (далее – ЖКУ) с учетом специфики этого рынка. На основании проведенного анализа теоретических подходов к определению понятий «механизм», «механизм управления», «механизм государственного управления» и концепции рациональности сформулировано собственное видение понятия «механизм государственного управления» в контексте исследования государственного влияния на рационализацию поведения участников рынка ЖКУ. Предложены наиболее логичные теоретические подходы, которые целесообразно положить в основу формирования представления о понятии «стимулирование», и сформулировано его определение в контексте исследуемой тематики. Учитывая комплексность системы государственных механизмов стимулирования, предложена их классификацию по видам с учетом особенностей поведения участников рынка ЖКУ, кратко раскрыта суть и роль каждого из предложенных механизмов.

Ключевые слова: государственные механизмы, стимулирование, рациональность, рынок жилищно-коммунальных услуг, поведение участников рынка жилищно-коммунальных услуг.

CLASSIFICATION OF STATE MECHANISMS OF STIMULATING RATIONAL BEHAVIOR OF MARKET PARTICIPANTS IN HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

The article deals with theoretical and methodological research of the classification of state mechanisms for stimulating rational behavior of housing and communal services market participants taking into account the specifics of this market. On the basis of the analysis of theoretical approaches to the definition of the concepts of «mechanism», «management mechanism», «mechanism of state administration» and the concept of rationality the actual vision of «mechanisms of public administration» concept is formulated in the study context of state influence on the behavior rationalization of housing and communal services market participants. The most logical theoretical approaches are suggested, which it is advisable to form the basis of the concept «stimulation» and formulated its definition in the context of the subject. Taking into account the complexity of the state incentive mechanisms system, it is proposed to classify them according to the types taking into account the peculiarities of the behavior of housing and communal services market participants. The article briefly describes the essence and role of each proposed mechanisms.

Key words: state mechanisms, stimulation, rationality, market of housing and communal services, behavior of housing and communal services market participants.

Сімак С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ В ІНФРАСТРУКТУРНІЙ СФЕРІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті актуалізуються можливості використання транзитного потенціалу України для подальшого розвитку галузей економіки через інтеграцію України в європейське та світове господарство. Підкреслюється, що активність органів влади в ініціюванні, підготовці та реалізації інноваційних проектів партнерства залежить від ступеня їхньої обізнаності про переваги та ризики різних договірних форм інноваційних проектів з урахуванням особливостей нормативно-правового регулювання цих відносин. Ця обізнаність має стати результатом спільної діяльності державного уповноваженого органу, міжнародних організацій, експертів, науковців, інститутів громадянського суспільства щодо подальшої популяризації інноваційних форм партнерств в Україні. Посилення ролі приватного сектора в розвитку інфраструктури пов'язане не лише з обмеженістю бюджетних ресурсів, а і з неефективністю державного управління та інвестування. Розв'язання завдань залучення приватних інвестицій потребує інтеграції зусиль органів влади всіх рівнів, експертного середовища, фінансово-кредитних установ, некомерційних організацій, засобів масової інформації та громади.

Ключові слова: інноваційний проект, регіональна політика, інфраструктурна сфера, регіональне самоврядування, партнерство.

Постановка проблеми. На сьогодні через постійні прорахунки та системні вади економіка України надалі продовжує втрачати свої позиції у світовій економіці. Лише за період 2010–2017 років частка України у світовому ВВП скоротилася з 0,41 до 0,35%. Для порівняння: у 1990 році підприємствами України забезпечувалося близько 1,3% від загальносвітового випуску продукції. Отже, за останні 27 років цей показник зменшився майже втричі. Замість інвестування в оновлення основних засобів кошти від випуску продукції спрямовувалися переважно на споживання або виводилися з обігу в незаконний спосіб. У 2016 році фінансування оновлення виробництва зменшилося до 18,2%, а за підсумками I півріччя 2017 року – до 13,9%. При цьому нормою вважається 25–30%, а в разі наявності завдань із прискореного розвитку – до 40%, як у сучасному Китаї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження створення нових економічних інститутів, інституційних основ механізмів взаємодії громадянського суспільства, влади та бізнесу розкриваються у наукових працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких: М. Авксентьев, Дж. Аллан, С. Афанасьев, Н. Безбах, В. Варнавський, Д. Грімсі, А. Зельднер, В. Клепі-

ков, В. Кузьмін, В. Павлов, О. Пильтай, Є. Сава, О. Харт, Х. Хем та інші. Однак недостатньо дослідженими залишаються питання, пов'язані з теоретико-методологічними засадами особливостей реалізації інноваційних проектів в інфраструктурній сфері на регіональному рівні.

Постановка завдання. Інтеграція України в європейське та світове господарство, розширення торговельно-економічних зв'язків з країнами ЄС, необхідність подальшого розвитку галузей економіки актуалізує можливості використання транзитного потенціалу України. Сучасні умови з характерним скороченням бюджетного фінансування не сприяють здійсненню довгострокових проектів у соціально, значущій сфері країни істотно знижуються, в той же час залишається необхідність вирішення масштабних завдань. Це спонукає до здійснення пошуків і впровадження новітніх форм взаємодії між державними і приватними секторами, і, у свою чергу, визначення пріоритетних сфер застосування інноваційного партнерства.

Мета статті – дослідження особливостей реалізації інноваційних проектів в сфері інфраструктури на регіональному рівні, визначення пріоритетних сфер застосування інноваційного партнерства.

Виклад основного матеріалу. Втрати економіки України внаслідок невикористання транзитного потенціалу та спрямування транзиту в обхід її території з причини незадовільного стану доріг становлять близько 2,5-3 млрд. дол. США на рік.

Розвиток автомобільних доріг загального користування в Україні в даний час відстає від темпів автомобілізації в країні. З 1990 року довжина мережі автомобільних доріг практично не збільшується взагалі. Щільність автомобільних доріг в Україні у 6,6 рази нижче, ніж у Франції (відповідно 0,28 і 1,84 км доріг на квадратний кілометр площі країни). Довжина швидкісних доріг в Україні – 0,28 тис. км (у Німеччині – 12 500 км, у Франції – 7100 км), і рівень фінансування для кожного кілометра дороги в Україні приблизно у 5,5-6 разів менше, ніж у зазначених країнах.

Операційний стан доріг дуже поганий: близько 51,1% доріг не відповідає мінімальним стандартам, а 39,2% потребують капітальної реконструкції. Середня швидкість на дорогах в Україні 2-3 рази нижче, ніж у західних країнах [1].

Починаючи з 1991 року єдиним можливим способом залучення приватного партнера в будівництві автомобільних доріг було укладення договору підряду через процедуру державних закупівель. Цей тип співпраці призводить до високих витрат на будівництво, низької якості доріг і відсутності новозбудованих об'єктів.

Наразі основним джерелом фінансування розвитку мережі доріг загального користування є кошти державних та місцевих бюджетів. З державного бюджету фінансується ремонт та обслуговування автошляхів міжміського сполучення, в той час як відповідальність за аналогічні роботи в містах та селищах несуть місцеві бюджети.

Фактичне фінансування автодорожньої галузі за останні 10 років становило 14-34% від мінімально необхідної потреби на ремонт та утримання системи автодоріг.

Економіка України щорічно через незадовільний стан мережі автомобільних доріг загального користування недоотримує близько 5% ВВП, а це близько 70 млрд. грн., тоді як у 2001 році такі втрати становили приблизно 20 млрд. грн. на рік, або 3,5% ВВП. Ці втрати базуються, в першу чергу, на перевитратах пального і загальному зростанні витрат на перевезення через зменшення швидкості, а також на необхідності додаткового ремонту автомобілів.

Розбудова мережі автомобільних шляхів та забезпечення її якості відповідно до міжнародних стандартів вимагає значних, неспівставних

із можливостями державного бюджету, фінансових ресурсів. Так, на ремонт та розбудову мережі автодоріг країни світу в середньому витрачають до 4% ВВП на рік. Безпосередньо на розвиток мережі і утримання автомобільних доріг загального користування в Україні витрачається близько 5,5 тис. дол. США на 1 км, що менше в порівнянні з Білоруссю у 2,4 рази, з Польщею – в 3,1 рази, з провідними країнами ЄС – у 8-9 разів.

Інвестиції державного і приватного сектору в інфраструктурні проекти є найважливішим важелем політики держави у сфері економіки, забезпечують стале економічне зростання та запускають механізми антикризових стабілізацій економічного життя в періоди криз. У той же час, не будучи самостійним і самодостатнім гарантом розвитку економіки країни або регіонів, інвестування транспортної інфраструктури і її розвитку є основною передумовою цього розвитку.

Застосування механізму публічно-приватного партнерства з метою розвитку інфраструктури транспорту та дорожнього транспорту до певних часів не розглядалось як ефективний процес через соціальні, економічні і фінансові проблеми із забезпеченням і розвитком цих видів інфраструктури. Ці проблеми виникають завдяки високим капітальним витратам і тривалим термінам, фінансуванню технічних і економічних потреб інфраструктурних об'єктів, значній кількості ризиків (у першу чергу, ризиків щодо захисту навколишнього середовища), різним зовнішнім факторам (землекористування, ситуація в громаді регіону будівництва). Крім того, часто стикались із труднощами з отримання платні від споживачів послуг транспортного інфраструктурного об'єкту, з тривалими термінами окупності об'єктів і неможливістю забезпечення належного контролю за змінами рухів і їх щільністю. І, як наслідок, існувала думка, що органи державної влади в змозі самостійно вирішити зазначені проблеми.

Проведений аналіз свідчить, що публічний сектор відповідає за сферу автомобільних доріг; фінансування їх будівництва відбувається за рахунок бюджету, в той час як процес їх експлуатації реалізується через субсидії за рахунки місцевих або державних податків. Але необхідно зазначити, що обсяги інвестицій приватного сектора у сферу автомобільних доріг і мостів значно продовжує зростати.

Із точки зору цього дослідження інтерес представляє підготовка до проведення концесійного конкурсу на будівництво та експлуатацію нової

автомобільної дороги «Львів–Краковець» та історія реалізації самого проекту, адже спорудження її триває вже 15 років, а готовність становить лише 2,1 відсотка, вартість будівництва зросла у 9,5 рази і не є остаточною.

Ще в 1999 році було підписано першу угоду партнерства бізнесу і влади, а саме концесійну угоду на будівництво автошляху Львів–Краковець. Основними характеристиками проекту були такі: запланований нормативний термін будівництва 5 років, термін концесії 45 років та термін окупності 15 років.

Успішне завершення будівництва мало на меті збільшення середньої швидкості на ділянці в 2,5 рази, зменшення шкідливих викидів вуглекислих газів в атмосферу на 30% та значне зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод. Важливим результатом реалізації цього проекту мало бути збільшення перевезення вантажів на україно-польському кордоні в 1,5-3 рази. Крім того, будівництво ділянки траси має велике інфраструктурне значення не тільки для України, а й за її межами, через те, що траса Львів–Краковець є частиною міжнародного транспортного коридору № 3. Проектом передбачалося шість пунктів збору платні за користування дорогою.

У червні 1999 року було створено консорціум «Трансмагістраль» як статутне об'єднання юридичних осіб на основі об'єднання капіталу, кооперування і координації діяльності учасників для досягнення спільної мети – реалізації проекту «Будівництво та експлуатація нової автомобільної дороги Львів–Краковець на умовах концесії». Для вирішення питань розробки, будівництва та експлуатації об'єкту до консорціуму увійшли дванадцять підприємств будівельної індустрії та промисловості будівельних матеріалів, машинобудування і нафтопереробного комплексу, консалтингових та проектно-інжинірингових організацій, страхові компанії та банківські структури.

Договір концесії був укладений 23 грудня 1999 року між Укравтодором (Концесіодавець) та консорціумом «Трансмагістраль» (Концесіонер), згідно з яким Концесіодавець передає, а Концесіонер бере на себе права на будівництво, строкове платне володіння та експлуатацію нової автодороги Львів Краковець терміном на 45 років (до 23.12.2044 року).

Необхідно зауважити, що проект будівництва було затверджено розпорядженням Уряду [3] лише в червні 2003 року з низкою показників, які визначені Концесійним договором: загальна кошторисна вартість збільшилась у 3,6 рази і

зросла до 1,63 мільярди гривень; строк будівництва був подовжений майже на два роки – до квітня 2008 року.

За умовами Концесійного договору Концесіонер зобов'язаний здійснювати фінансування витрат із реалізації проекту, виключаючи обов'язкові витрати, понесені Концесіодавцем, який шляхом обміну на відповідну участь у розподілах прибутків буде брати пайову участь у фінансуванні об'єкта концесії. Але згідно зі Звітом Рахункової палати України щодо результатів аудиту використання коштів Державного бюджету України та кредитних ресурсів на будівництво реконструкцію і капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення в жовтні 2001 року, без пояснення причин, представниками Консорціуму та Укравтодору була підписана додаткова угода, згідно з положеннями якої вилучались положення щодо пайової участі Укравтодору у фінансуванні об'єкту концесії шляхом обміну на відповідну участь у розподілах прибутків. Таким чином, зобов'язання витратити кошти держави на будівництво дороги залишились за нею, а отримувати належну частку прибутків від експлуатації збудованого об'єкту в майбутньому держава позбавлялась [4].

Незважаючи на те, що терміном розробки робочої документації був початок червня 2001 року, Концесіонером не була забезпечена її розробка і на день укладання зазначеної додаткової угоди. Крім того, нова редакція календарного плану взагалі не передбачала розробки робочої документації. Лише у 2005 році Консорціум відбулось укладання договору на розроблення робочої документації з державним підприємством «Укрдїпродор» через 4 роки із сумою договору 21,2 мільйонів гривень. Через постійні зриви календарного плану вартість цих робіт значно зросла та перевищила кошторисну вартість, яка була передбачена проектом, на 7,6 мільйонів гривень. За рахунок бюджетних коштів 2007 року було оплачено три етапи (із сімнадцяти) розробки робочої документації сумою 3,8 мільйонів гривень. Беручи до уваги, що близько 3 мільйони гривень було середньорічним обсягом фінансування об'єкту, фахівці прогнозують продовження терміну виконання цього контракту приблизно ще на 5 років. Враховуючи умови фінансування проекту згідно з існуючим рівнем, можна впевнено констатувати, що буде втрачена актуальність проектно-кошторисної документації проекту та будуть понесені додаткові витрати, які пов'язані з коректуванням її [4].

На визначений термін закінчення будівництва (перша половина 2008 року) свої інвестиційні зобов'язання не виконав як Концесіонер, так і Концесіодавець. Саме із цих причин заплановані обсяги будівництва на 2000-2007 роки були виконані на критично низькому рівні тільки на 1,4% (0,7% – рівень виконання зобов'язань Консорціуму та 2,6% рівень виконання зобов'язань державного партнера). Концесіонер спрямував на будівництво у 2002–2007 рр. тільки 32,1%, незважаючи на те, що умовами договору передбачалось фінансування 60% від загальних обсягів витрат. Загалом, станом на зазначений період була розроблена і затверджена проектно-кошторисна документація, проект відведення землі, завершено етап підготовчих робіт I черги будівництва, виконані археологічні роботи, витрачено 19,3 мільйонів гривень на проект будівництва автомобільної дороги [4].

У 2013 році Укравтодором утворено конкурсну комісію для проведення концесійного конкурсу, розроблено умови конкурсу та конкурсну документацію за підтримки міжнародного консультанта (EGIS, Франція).

На початок 2016 року Міністерством інфраструктури України спільно з Державним агентством автомобільних доріг готується концесійний конкурс для відбору концесіонера з метою будівництва, подальшої експлуатації та утримання нової концесійної автомобільної дороги Львів–Краковець. Умовами концесійного конкурсу передбачається, що концесіонер здійснюватиме будівництво дороги з подальшою її експлуатацією та утриманням відповідно до діючих в Україні будівельних норм та стандартів. Фінансування робіт із будівництва об'єкта концесії здійснюватиметься концесіонером у повному обсязі за рахунок власних і залучених коштів. Основні критерії визначення переможця конкурсу: досвід виконання аналогічних проектів і фінансовий стан; мінімальний термін введення автомобільної дороги в експлуатацію; мінімальна сума плати за експлуатаційну готовність за період експлуатації дороги [2].

Виходячи з вищезазначеного, можна стверджувати, що пілотні проекти дорожньої концесії на території України були невдалим. У проекті «Львів–Краковець» можна говорити про багато причин невдач, які пов'язані з тим, що даний проект є пілотним у сфері платних автошляхів. Насамперед, про проблеми, які могли б з'явитися після запуску дороги, адже враховуючи українське законодавство, що передбачає обов'язкову наявність альтернативного безоплатного шляху та досвід інших держав Східної Європи, де існу-

ють альтернативні шляхи, прогнозована завантаженість концесійної дороги могла сильно відрізнитися від реальних цифр. Але перші проекти платної дороги в Україні зайшов у глухий кут, не досягнувши стадії експлуатації, не через прорахунки в прогнозах трафіку, а через політичну складову частину процесу. Можна зробити висновок, що саме політична складову частина сильно впливала на результати тендерів, адже компанії-переможці не мали необхідного досвіду в залученні фінансових ресурсів.

Питання викликає і сама схема реалізації проекту, коли інвестиції зобов'язання мала брати на себе компанія-підрядник, а не весь консорціум. Така схема могла бути реалізована, але тільки за умов зв'язаного кредиту від одного з політичних банків світу під державні гарантії України. Але тоді генпідрядник мав би бути обраний кредитором. У даному випадку є підстави стверджувати, що брак досвіду в реалізації концесійних проектів Міністерством транспорту і зв'язку України мав би бути компенсований залученням досвідченого консультанта з міжнародним досвідом.

В окремих випадках реалізація проектів розвитку транспортної інфраструктури відбувається в межах угод щодо виконання послуги приватними партнерами за отримання від державного органу, які також беруть участь у реалізації проекту, винагороди безпосередньо або за отримання долі прибутків від подальшої експлуатації об'єкту.

Висновки. Успішність впровадження інноваційних проектів в інфраструктурі України значною мірою визначатиметься активністю органів влади в залученні приватного сектору до інвестиційних проектів, готовністю інституційного середовища, упорядкованою послідовною нормативно-правовою базою, прозорим механізмом надання державної підтримки, динамікою залучення фінансових та нефінансових інститутів розвитку до реалізації проектів державно-приватного партнерства. Активність органів влади в ініціюванні, підготовці та реалізації інноваційних проектів партнерства залежить від ступеня їхньої обізнаності про переваги та ризики різних договірних форм проектів державно-приватного партнерства з урахуванням особливостей нормативно-правового регулювання цих відносин. Ця обізнаність має стати результатом спільної діяльності державного уповноваженого органу, міжнародних організацій, експертів, науковців, інститутів громадянського суспільства щодо подальшої популяризації інноваційних форм партнерств в Україні.

Список літератури:

1. Звіт Державного агентства автомобільних доріг України про виконання Державного бюджету України за 2014 рік. URL: http://www.ukravtdor.gov.ua/diyalnist-golovnego-rozporyadnika-byudzhethnikhkoshtiv-zviti-pro-vikoristannya-koshtiv/%D1%81_zvit-derzhavnogo-agentstva-avtomobilnikh-dorig-ukraini-pro-vikonannyaderzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2014-rik.html.
2. Міністерство інфраструктури України: дорожні інфраструктурні проекти. URL: <http://mtu.gov.ua/content/dorozhni-infrastrukturni-proekti.html>.
3. «Про затвердження проекту будівництва нової автомобільної дороги Львів – Краковець» Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.06.2003 № 306р. URL: [http://www.ukravtdor.gov.ua/zakonodavstvo-1/%D1%81_normativno-pravovi-akti-shchodo-kontsesii-\(postanovi-ta-rozporyadzheniya-kmu\).html](http://www.ukravtdor.gov.ua/zakonodavstvo-1/%D1%81_normativno-pravovi-akti-shchodo-kontsesii-(postanovi-ta-rozporyadzheniya-kmu).html).
4. Рахункова палата України: бюлетень за матеріалами Звіту про результати аудиту використання коштів Державного бюджету України та кредитних ресурсів на будівництво, реконструкцію і капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення Київ: Рахункова палата України, 2008. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1257701?cat_id=412.

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В ИНФРАСТРУКТУРНОЙ СФЕРЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье актуализируются возможности использования транзитного потенциала Украины для дальнейшего развития отраслей экономики через интеграцию Украины в европейское и мировое хозяйство. Подчеркивается, что активность органов власти в инициировании, подготовке и реализации инновационных проектов партнерства зависит от степени их осведомленности о преимуществах и рисках различных договорных форм инновационных проектов с учетом особенностей нормативно-правового регулирования этих отношений. Эта осведомленность должна стать результатом совместной деятельности государственного уполномоченного органа, международных организаций, экспертов, ученых, институтов гражданского общества по дальнейшей популяризации инновационных форм партнерства в Украине. Усиление роли частного сектора в развитии инфраструктуры связано не только с ограниченностью бюджетных ресурсов, но и с неэффективностью государственного управления и инвестирования. Решение задач привлечения частных инвестиций требует интеграции усилий органов власти всех уровней, экспертной среды, финансово-кредитных учреждений, некоммерческих организаций, средств массовой информации и общества.

Ключевые слова: инновационный проект, региональная политика, инфраструктурная сфера, региональное самоуправление, партнерство.

FEATURES OF IMPLEMENTATION OF INNOVATIVE PROJECTS IN INFRASTRUCTURE AT REGIONAL LEVEL

The article actualizes the possibilities of using the transit potential of Ukraine for further development of the economic sectors through the integration of Ukraine into the European and world economy. The activity of the authorities in initiating, preparing and implementing innovative partnership projects depends on the degree of their awareness of the advantages and risks of various contractual forms of innovation projects, taking into account the peculiarities of regulatory and legal regulation of these relations. This awareness should be the result of joint activities of the state authorities, international organizations, experts, scholars, and civil society institutions in further promoting the innovative forms of partnership in Ukraine. Strengthening the role of the private sector in infrastructure development is due not only to the limited budget resources, but also to the inefficiency of public administration and investment. Addressing the challenges of attracting private investment requires the integration of the efforts of authorities at all levels, the expert environment, financial and credit institutions, non-profit organizations, the media and the community.

Key words: innovation project, regional policy, infrastructure, regional self-government, partnership.

Уліцький А.Г.

Інститут законодавства Верховної Ради України

МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ МИТНОЇ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена актуальним питанням функціонування митної складової Державної фіскальної служби України. Зокрема, пропонується чітко визначити механізми управління митної складової частини Державної фіскальної служби України. Проаналізовано стан та проблемні аспекти здійснення державної політики у сфері державної митної справи. Розглянуто механізми реалізації державної політики у сфері державної митної справи Державною фіскальною службою України. Наголошується на необхідності створення в складі Державної фіскальної служби України конкретного блоку, в який буде включено підрозділи митного спрямування та який безпосередньо буде забезпечувати реалізацію державної політики у сфері державної митної справи. Доведено, що чітке розмежування функцій (фіскальної та правоохоронної) Державної фіскальної служби України може посилити роботу в напрямку запобігання та протидії контрабанді й боротьби з порушеннями митних правил.

Ключові слова: Державна фіскальна служба України, механізми управління, митна складова частина, реформування, протидія контрабанді та порушенням митних правил, державна митна справа, розмежування функцій.

Постановка проблеми. В умовах проведення в Україні цілого ряду кардинальних державотворчих реформ особливого значення набули питання реформування митної та податкової політики. Виходячи з вищевказаного, керівництвом держави було прийнято рішення щодо створення Державної фіскальної служби України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства [1].

Таким чином, Державна фіскальна служба України, здійснюючи податкову політику та митну політику, фактично поєднала в собі дві важливі складові: податкову та митну.

Разом із тим виникло ряд проблемних питань щодо реалізації в сучасних умовах Державною фіскальною службою України цілого ряду функцій держави, які повинні безпосередньо забезпечувати саме митні органи.

Водночас у 2013 році без прорахування наслідків із законодавства було вилучено ряд термінів, таких як «митний орган», «митна служба України», «митна служба» [2].

Поряд із цим до цього часу не визначені конкретні механізми управління митної складової Державної фіскальної служби України, не визначено блоку підрозділів митного спрямування та не визначено їх відповідальність за комплексне вирішення питань, які пов'язано зі здійсненням державної політики у сфері державної митної справи.

Необхідно зазначити, що внаслідок цілого ряду змін, реформ, які не було завершено, а деякі, які було заплановано провести, навіть і не було розпочато, механізми реалізації державної політики у сфері державної митної справи Державною фіскальною службою України не дозволяють в нинішніх економічних умовах досягати зазначеному відомству високих показників ефективності та результативності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні питання реформування та перетворення митної служби, митних органів, дослідження ролі та місця митної служби серед інших державних органів, питання митного контролю та митної безпеки, питання наближення митної системи до вимог Європейського Союзу тощо неодноразово досліджувалися сучасними науковцями. Серед них слід зазначити Є.В. Додіна, Б.А. Кормича, В.В. Ченцова, П.В. Пашка, О.Б. Єгорова, Ю.Д. Кунева, І.Г. Бережнюка, О.П. Федотова,

Л.М. Дорофєєву, І.В. Письменного, О.В. Комарова та інших.

Важливим напрямом наукових розробок та досліджень залишаються питання визначення митної складової Державної фіскальної служби України. Малодослідженими є механізми управління митної складової частини та діяльність підрозділів митного спрямування Державної фіскальної служби України. Необхідно констатувати також і той факт, що відносно невелика кількість науковців розпочала всебічно досліджувати діяльність підрозділів митного спрямування в системі Державної фіскальної служби України.

Реалізація державної політики у сфері державної митної справи Державною фіскальною службою України пов'язана з чималими проблемними питаннями, і, як наслідок, до цього часу не вирішено чимало питань, пов'язаних із дієвим захистом митних інтересів та забезпеченням митної безпеки України, регулюванням зовнішньої торгівлі, захистом внутрішнього ринку, розвитком економіки України та її інтеграції до світової економіки [3].

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є здійснення аналізу стану та проблемних аспектів здійснення державної політики Державною фіскальною службою України у сфері державної митної справи. У статті планується розглянути механізми реалізації державної політики у сфері державної митної справи, визначити механізми управління митної складової Державної фіскальної служби України, а також пропонується обґрунтувати необхідність створення конкретного блоку, в який буде включено підрозділи митного спрямування та який безпосередньо буде забезпечувати реалізацію державної політики у сфері державної митної справи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Соціальні, економічні, політичні, правові перетворення та потрясіння, які розпочалися в Україні з кінця 2013 року, суттєво вплинули на систему державного управління, на механізми реалізації владних повноважень, на процеси, які проводяться в органах державної влади.

Суспільство вимагає від державного апарату швидких та конкретних змін, які спрямовано на зниження корупції, усунення бюрократичних перепон, створення прозорих та зрозумілих відносин між державою та людиною. Внаслідок продовження бойових дій на сході України суспільство також вимагає від органів державної влади життя всіх можливих заходів, які можуть забезпечити їх безпеку у всіх сфер суспільного життя.

У таких складних умовах керівництву держави, а саме Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України слід вирішувати питання не лише оперативного характеру, а й вирішувати проблеми стратегічного характеру. Необхідно вирішувати питання не лише поточної діяльності відомств, а й проводити реальні дії щодо вдосконалення їх діяльності, здійснювати реформування та перетворення відомств відповідно до потреб суспільства.

Одночасно важливим питанням є відповідність функцій та можливостей того чи іншого відомства на здатність виконувати покладені на них завдання в повному обсязі.

Зокрема, проаналізуємо механізми управління митної складової Державної фіскальної служби України у сфері державної митної справи.

Зазначимо, що повноваженнями Міністерства фінансів України визначено, що Міністерство забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової і митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства. Також Міністерство здійснює нормативно-правове регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій, митній сферах, у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства [4].

Одночасно, Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства [1].

Відповідно до Положення про Державну фіскальну службу України можливо визначити найбільш важливі функції, які повинні здійснюватися митною складовою частиною Державної фіскальної служби України [1].

Серед таких функцій доцільно виділити такі:

- 1) здійснення адміністрування митних та інших платежів;
- 2) здійснення контролю своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних та інших платежів;
- 3) здійснення контролю за дотриманням митного законодавства;
- 4) здійснення ведення митної статистики та Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності;

5) здійснення контролю за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності і громадянами установами законодавством порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України;

6) здійснення контролю за застосуванням відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання під час переміщення товарів через митний кордон України і після завершення операцій митного контролю та митного оформлення;

7) здійснення контролю за правильністю визначення митної вартості товарів відповідно до закону, а також за правильністю визначення країни походження та класифікації згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД) товарів, що переміщуються через митний кордон України;

8) застосування митних режимів, здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, поміщених у відповідні митні режими;

9) здійснення заходів до захисту прав інтелектуальної власності у процесі зовнішньоекономічної діяльності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів;

10) здійснення провадження в справах про порушення митних правил та у справах про адміністративні правопорушення;

11) укладення в установленому порядку міжвідомчих договорів із митними органами іноземних держав;

12) виявлення кримінальних та інших правопорушень у митній сфері;

13) запобігання та протидія контрабанді та порушенням митних правил на митній території України;

14) виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню контрабанди та інших правопорушень у сфері державної митної справи, вжиття заходів до їх усунення;

15) збір, аналіз та узагальнення інформації про порушення законодавства у сфері митної справи за результатами цього вжиття заходів, спрямованих на запобігання таким порушенням;

16) забезпечення здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю щодо товарів, що переміщуються через митний кордон України, а також контролю за переміщенням культурних цінностей тощо [1].

Зазначений перелік не є повним, але він переконливо доводить, що для ефективного здійснення державної митної справи, здійснення державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства

неможливо здійснювати безсистемно та без формування чітких та зрозумілих структур у системі Державної фіскальної служби України.

Механізми управління митної складової Державної фіскальної служби України повинні охоплювати всі сфери діяльності відомства, які, тим чи іншим способом, віднесено до питань здійснення митної політики.

У сучасній науці визначено, що під механізмами управління розуміється внутрішнє улаштування системи управління, що визначає порядок управлінської діяльності. Механізми управління становлять об'єкти, процеси, явища, які забезпечують процес управління [6, с. 424].

На думку О.М. Кравченко, в загальному вимірі механізм державного управління являє собою комплексну систему державного управління, складовими частинами якої є конкретні механізми управління (економічний, мотиваційний, політичний, правовий та ін.), які в сукупності здатні забезпечити збалансоване та ефективне функціонування єдиного державного механізму. Механізм державного управління – це сукупність форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства [7].

Заслуговує на увагу і думка О.В. Федорчака, який визначив, що механізмами державного управління можуть бути такі, які застосовуються Президентом України, органами виконавчої, законодавчої та судової влади, органами місцевого самоврядування тощо.

Ним також визначено, що до структури механізму державного управління входять такі компоненти:

- 1) методи;
- 2) важелі;
- 3) інструменти;
- 4) політика;
- 5) правове забезпечення;
- 6) нормативне забезпечення;
- 7) інформаційне забезпечення [8].

Тобто механізм управління митної складової частини Державної фіскальної служби України можливо вважати складовою частиною єдиного державного механізму, в нашому випадку – Державної фіскальної служби України, який безпосередньо забезпечує здійснення та реалізацію державної митної справи та митної політики держави в цілому.

Таким чином, виходячи з викладеного, можна стверджувати, що механізм управління митної складової частини Державної фіскальної служби України – складна, комплексна, багатofункціо-

нальна система, яка призначена для вирішення завдань держави у сфері державної митної справи та яка має всі необхідні важелі для управління, контролю підпорядкованою сферою.

Механізм управління митної складової Державної фіскальної служби України повинен передбачати гнучкість, простоту керування процесами, логіку та своєчасність надання й контролю доручень, виконання покладених функцій в повному обсязі, недопущення корупційних проявів й зловживань, нетерпимість до правопорушень тощо.

Визначивши механізм управління митної складової Державної фіскальної служби, необхідно розглянути існуючий інструментарій.

Відповідно до структури Державної фіскальної служби (станом на початок квітня 2018 року) в її складі наявні такі структурні підрозділи:

- 1) Апарат;
- 2) Департамент організації роботи Служби;
- 3) Департамент охорони державної таємниці, технічного та криптографічного захисту інформації;
- 4) Департамент матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури;
- 5) Департамент кадрової політики та роботи з персоналом;
- 6) Департамент фінансування, бухгалтерського обліку та звітності;
- 7) Департамент внутрішнього аудиту;
- 8) Департамент моніторингу доходів та обліково-звітних систем;
- 9) Департамент обслуговування платників;
- 10) Департамент інформаційних технологій;
- 11) Регуляторно-правовий департамент;
- 12) Департамент адміністративного оскарження та судового супроводження;
- 13) Департамент податків і зборів з юридичних осіб;
- 14) Департамент податків і зборів з фізичних осіб;
- 15) Департамент аудиту;
- 16) Департамент методологічної та нормотворчої роботи;
- 17) Департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом;
- 18) Департамент погашення боргу;
- 19) Департамент організації митного контролю;
- 20) Департамент адміністрування митних платежів;
- 21) Департамент організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії;
- 22) Головне оперативне управління;
- 23) Головне управління внутрішньої безпеки;

24) Головне слідче управління фінансових розслідувань;

25) Департамент таргетингу та управління митними ризиками [9].

На даний час зазначені підрозділи Державної фіскальної служби України умовно можна поділити на податкову складову частину, митну складову частину, складову частину фінансово-кадрового та матеріального забезпечення, складову частину інформаційно-моніторингового забезпечення, складову частину правового забезпечення, складову частину внутрішньої безпеки та внутрішнього контролю тощо.

До митної складової частини необхідно віднести, насамперед, Департамент організації митного контролю, Департамент адміністрування митних платежів, Департамент таргетингу та управління митними ризиками, а також Департамент організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії.

Необхідно зауважити, що поступово, після створення Державної фіскальної служби України у 2014 році, підрозділи суто митного спрямування було розпорошено між іншими департаментами та управліннями Державної фіскальної служби України, які мають суто фіскальну або ж податково-орієнтовану специфіку.

Як приклад, Департамент моніторингу доходів та обліково-звітних систем Державної фіскальної служби України виконує невластиві йому функції з ведення митної статистики [10].

У той же час втрачено можливості щодо ефективної міжнародної митної співпраці, відсутні підрозділи, які безпосередньо відповідають за розбудову митних пунктів пропуску, не мають окремого статусу підрозділи аналізу та прогнозування митних правопорушень тощо. І, насамкінець, відсутній оперативний підрозділ суто митного спрямування з певним статусом, тобто є правоохоронним органом з правом на здійснення оперативної-розшукової діяльності.

Також необхідно зауважити, що в цілому митний напрямок Державної фіскальної служби України перебуває в залежності від необхідності виконання фіскальної функції як основної в діяльності відомства. Необхідно виокремити фіскальні функції та правоохоронні функції.

Пріоритети діяльності повинні віддаватися різним підрозділам, так, наприклад, неможливо орієнтувати підрозділ із запобігання та протидії контрабанді й боротьбі з порушеннями митних правил виключно на максимальне сприяння зовнішньоекономічній діяльності або на суттєве зниження якості аналізу діяльності суб'єктів

зовнішньоекономічній діяльності, яким, і це природно, завжди не подобається увага з боку підрозділів правоохоронного спрямування.

Саме тому чітке розмежування функцій (фіскальної та правоохоронної) Державної фіскальної служби України може посилити роботу в напрямку запобігання та протидії контрабанді й боротьби з порушеннями митних правил.

З огляду на вищевикладене необхідно передбачити створення в складі Державної фіскальної служби України конкретного блоку, до якого буде включено підрозділи митного спрямування та який безпосередньо буде забезпечувати реалізацію державної політики у сфері державної митної справи.

Пропонується створення митної адміністрації як надбудови в структурі Державної фіскальної служби України на правах окремого підрозділу.

Зазначений підрозділ має очолювати за посадою заступник Державної фіскальної служби України, який призначається за відкритим конкурсом, за максимальної участі громадськості та залучення іноземних експертів.

Тобто вертикально зазначена структура повинна мати такий зміст: заступник Голови Державної фіскальної служби України – керівник митної адміністрації → митна адміністрація → департаменти, управління та відділи (адміністрування митних платежів, організації митного контролю, митної статистики, обміну митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, запобігання та протидія контрабанді й боротьби з порушеннями митних правил, аналітики та ризиків, оперативного реагування, міжнародного співробітництва, розвитку інфраструктури, кадрового та фінансового забезпечення, внутрішнього контролю та запобігання корупції тощо) → митниці → митні пости.

Зазначений крок вкрай потрібен, адже на даний час маємо ситуацію, коли із законодавства було вилучено ряд термінів, таких як «митний орган», «митна служба України», «митна служба» [2].

Такі непорозуміння створили чимало перепон у розвитку митної системи. Адже на всіх рівнях держави, починаючи від Президента і закінчуючи рядовим чиновником Кабінету Міністрів України, висловлено чимало зауважень до роботи митниці.

При цьому висловлювання, частіше за все, адресуються Державній фіскальній службі України, яка в складі апарату не має одного, чітко визначеного керівника та структурного підрозділу, який би відповідав за загальний стан справ у митницях (в областях і м. Києві).

Загальновідомо, що якщо нема, з кого спитати за результати діяльності, то і кінцеві результати будуть негативні. Створення ж окремої інституції – митної адміністрації – в складі Державної фіскальної служби України одразу ж окреслить коло питань, які потребують термінового вирішення в державній митній справі та визначить коло відповідальних осіб. До того ж, інші органи державної влади та громадськість буде чітко розуміти, куди і до кого їм звертатися з пропозиціями щодо покращення роботи митної системи.

Створення митної адміністрації може стати рішучим кроком до масштабних перетворень митної системи до кращих зразків іноземних держав, наблизить Україну до стандартів Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації.

Висновки. Перетворення Державної фіскальної служби України в сучасний потужний інструмент реалізації митної та податкової політики є питанням першочергової важливості. Водночас усі перетворення повинні відбуватися після ретельного прорахунку компетентними фахівцями, не повинні призводити до погіршення та послаблення держави на важливих напрямках.

Трансформація підрозділів Державної фіскальної служби України повинна стати підґрунтям для побудови зрозумілої та якісної системи регулювання, як внутрішньої, так і зовнішньої політики. Мета таких перетворень – безпека громадян, сплата податків у повному обсязі всіма учасниками зовнішньоекономічних відносин, максимальна детінізація торгівлі на внутрішньому ринку, забезпечення функціонування національної економіки в кращих зразках економік світу.

Подальші наукові дослідження мають бути спрямовані на вивчення, в перспективі, питань перетворення підрозділів митного спрямування Державної фіскальної служби України в окремий незалежний митний орган для повноцінного захисту митних інтересів держави.

Список літератури:

1. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF> (дата звернення: 20.05.2018).
2. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 04.07.2013 р. № 405-VII. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405-18> (дата звернення: 20.05.2018).

3. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 20.05.2018).
4. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF> (дата звернення: 20.05.2018).
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015/ Президент України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 20.05.2018).
6. 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. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
7. Кравченко О.М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне наукове фахове видання. 2009. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=56> (дата звернення 20.05.2018).
8. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. № 1. Електронне наукове фахове видання. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf (дата звернення 20.05.2018).
9. Структура апарату Державної фіскальної служби України. Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/aparatt/> (дата звернення 20.05.2018).
10. Завдання і функції Департаменту моніторингу доходів та обліково-звітних систем Державної фіскальної служби України. Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/aparatt/departament-monitoringu-dohodiv/zavdannya-i-funktsii/> (дата звернення 20.05.2018).

МЕХАНИЗМИ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Статья посвящена актуальным вопросам функционирования таможенной составляющей Государственной фискальной службы Украины. Так, предлагается четко определить механизмы управления таможенной составляющей Государственной фискальной службы Украины. Проанализировано состояние и проблемные аспекты осуществления государственной политики в сфере государственного таможенного дела. Рассмотрены механизмы реализации государственной политики в сфере государственного таможенного дела Государственной фискальной службы Украины. Концентрируется внимание на необходимости создания в составе Государственной фискальной службы Украины конкретного блока, в который будут включены подразделения таможенного направления и который непосредственно будет обеспечивать реализацию государственной политики в сфере государственного таможенного дела. Доказано, что четкое разграничение функций (фискальной и правоохранительной) Государственной фискальной службы Украины может усилить работу в направлении предотвращения и противодействия контрабанде и нарушениям таможенных правил.

Ключевые слова: Государственная фискальная служба Украины, механизмы управления, таможенная составляющая, реформирование, противодействие контрабанде и нарушениям таможенных правил, государственное таможенное дело, разграничение функций.

CONTROLLING MECHANISMS FOR THE CUSTOMS COMPONENT OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE

The article is devoted to the actual problems of functioning of the customs component of the State Fiscal Service of Ukraine. In particular, it is proposed to clearly define controlling mechanisms for the customs component of the State Fiscal Service of Ukraine. The conditions and challenges of implementation of the state policy in the field of state customs service are analyzed. The mechanisms of the state policy in the field of state customs service by the State Fiscal Service of Ukraine are considered. The need to create a specific block within the State Fiscal Service of Ukraine, which will include customs units and which will directly implement the state policy in the field of the state customs service, is emphasized. It is proved that a clear separation of functions (fiscal and law enforcement) of the State Fiscal Service of Ukraine can strengthen the work aimed at preventing and counteracting smuggling and combating customs violations.

Key words: The State Fiscal Service of Ukraine, controlling mechanisms, customs component, reforming, counteracting smuggling and combating customs violations, state customs service, separation of functions.

Федоров Г.О.

Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ІМІДЖУ УКРАЇНИ

У статті досліджено та проаналізовано існуючі в сучасній літературі підходи щодо визначення іміджу держави як чинника, який суттєво впливає на інвестиційну привабливість держави. Обґрунтовано доцільність підвищення іміджу держави для створення сприятливого інвестиційного клімату. Досліджено поняття іміджу, іміджу органів державної влади, іміджу держави та міжнародного державного іміджу. Визначено цілі формування позитивного іміджу держави. На основі проведення аналізу визначення провідними науковцями вищезазначених понять запропоноване власне визначення інвестиційного іміджу держави як відповідного сприйняття державної економіки та її інвестиційного клімату управляючими транснаціональними організаціями, інвестиційними фондами, міжнародними діловими засобами масової інформації та ін. Інвестиційний імідж визначений як динамічна складова частина загального бренду держави. Визначено поняття територіального іміджу, та проведено співвідношення понять територіального іміджу та іміджу держави. Встановлено перелік груп споживачів територіального іміджу. Визначено фактори формування інвестиційної привабливості, та встановлено, що інвестиційний імідж держави є макроекономічним фактором формування інвестиційної привабливості. Розглянуто окремі питання нормативно-правового забезпечення інвестиційного законодавства. Визначено позитивні та негативні фактори в процесі формування інвестиційного іміджу України.

Ключові слова: імідж, імідж держави, імідж території, інвестиційний імідж, інвестиційна привабливість, інвестиційний клімат.

Постановка проблеми. Одним із ключових факторів інвестиційної привабливості як держави в цілому, так і окремого регіону є і імідж регіону або ж імідж держави. За умов проведення цілого ряду політико-адміністративних реформ та визначення вектору розвитку України в напрямку європейського співтовариства особливої актуальності набуває питання іміджу держави в аспекті інвестиційної привабливості країни. Тож сьогодні проблема інвестиційного іміджу України має особливе значення. Незважаючи на проведення низки реформ, економіка нашої держави за останні роки так і не досягла високого рівня розвитку, і наша держава не є конкурентоспроможною на міжнародній арені. Тож позиціонування нашої держави як цікавої та відкритої для міжнародних інвесторів повинно значно збільшити інвестиційну привабливість відповідних елементів нашої економічної системи, що повинно мати позитивний вплив на підвищення рівня ведення та умов бізнесу, на зростання добробуту суспільства в цілому.

Аналіз останніх наукових досліджень. Існує велика кількість дослідників, які займалися дослідженням окремих питань інвестиційної привабливості як держави, так і окремих її частин, серед них варто виділити Дж. Кейнса, О.М. Асаула, І.О. Бланка, В.В. Гомольську, Ю. Іванова, І. Кредита, Д.М. Стеценка, М. Фрідмена, У. Шарпа та ін. Не дивлячись на велику кількість досліджень питань інвестиційної привабливості, існує певна кількість питань, які не мали достатнього дослідження та обґрунтування. Насамперед, це стосується впливу державного іміджу на інвестиційну привабливість держави.

Постановка завдання. Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування особливостей формування інвестиційного іміджу України та визначення його впливу на інвестиційну привабливість держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. У перекладі з англійської імідж означає «образ» або ж «вигляд». Часто в науковій теорії існують припущення, що імідж є стилем та формою пове-

дінки людини. Так, відомий науковець у сфері іміджології В. Шепель, не ототожнюючи імідж із зовнішністю, пов'язує зазначене поняття з візуальними образами, визначаючи його в якості індивідуального вигляду або ореолу, що формується соціальною групою, засобами масової інформації або зусиллями особистості з метою привернення до себе уваги, акцентуючи його здебільшого на візуальних якостях особистості, що теоретично звужує інтерпретацію іміджу [11].

Наприклад, І. Пантелейчук зазначає, що імідж органів державної влади як цілісний, в якості визначеного образу державних службовців, який зафіксовано в масовій або ж в індивідуальній свідомості, «коригується та формується в результаті сприйняття і відповідної фільтрації інформації про об'єкт, яка надходить із зовнішнього середовища крізь призму існуючих стереотипів» [7].

З огляду на вищезазначене доцільно припустити, що одним зі стратегічних пріоритетів України повинне стати формування ефективної та цілісної іміджевої стратегії. Імідж органів публічного управління зокрема та України загалом має виступати не тільки як орієнтир майбутнього розвитку, а вже сьогодні, на етапі інтеграції до світового інформаційного простору, на етапі входження в європейську спільноту презентувати нашу державу в міжнародному інформаційному просторі. Саме сьогодні імідж України повинен демонструвати повну готовність до конструктивного діалогу з іншими державами, і зміст його повинен бути позитивним. Зацікавленість держави у формуванні позитивного іміджу виявляється через певні логічні причини. Найпершою є те, що органам публічної влади необхідно створити перед власними виборцями та загалом перед громадянами, а також перед населенням навколишнього світу позитивне враження про себе та свою діяльність. Друга причина проявляється в тому, що позитивний імідж держави сприяє покращанню позицій відповідної держави на міжнародній арені.

В якості більш узагальненої форми прояву місця державної економіки у світовій господарській системі виступає сформований міжнародний імідж держави. Специфічного значення проблема створення позитивного міжнародного іміджу набуває для держав, котрі знаходяться на стадії трансформації. Для таких держав у момент їхнього розвитку існує небезпека негативних проявів примусової глобалізації, таких як заострення екологічних проблем, виснаження ресурсів, нав'язування застарілих технологічних процесів та низьких стандартів життя. Формування

позитивного міжнародного іміджу держави, що водночас виступає засобом зміцнення її міжнародної конкурентоспроможності, також забезпечує збереження власної національної ідентичності та формування системи національної економічної безпеки [5].

Вітчизняні науковці М. Іщенко та О. П'єцух [4] наголошують, що технологія України одночасно виступає у вигляді відповідальної політики. У цьому аспекті виникає потреба пошуку більш ефективних шляхів оптимізації та контролю масової свідомості, інформаційного супроводу привабливого іміджу держави, відповідальність за які повинна покладатися на наукову спільноту. Залучення основи практично-перетворюючої та науково-пізнавальної діяльності суспільства сприяє формуванню вихідних методологічних ідей із метою всебічної модернізації суспільного життя, для модифікованого сприйняття та інтерпретації новітніх політичних, економічних і культурних трансформацій в Європі та світі [4].

Дослідниця Ю.В. Таранова [8] наголошує, що до цілей формування позитивного державного іміджу можна віднести залучення інвестицій та вихід на міжнародний ринок.

За словами Ф.П. Ткачика, «імідж держави сприяє формуванню умов, за яких економіка стає сприйнятливою до інвестицій, забезпечує захист інвестора від інвестиційних ризиків» [9] і спонукає до вирішення соціальних проблем, забезпечує високий рівень зайнятості населення, дозволяє оновлювати виробництво, проводити модернізацію й нарощування основних фондів підприємств, впроваджувати новітні технології тощо [1]. У той час несприятливий інвестиційний клімат здатен загальмувати економічний розвиток, загострити економічні, інституціональні та соціальні проблеми.

Відомий дослідник А.П. Панкрухін [6, с. 53] доповнює наведені вище твердження своїм зауваженням, що державний імідж функціонує на таких рівнях:

- побутовий;
- соціально-економічний;
- діловий;
- фінансовий тощо.

Науковець наголошує на тому, що імідж держави зазнає впливів з боку економічних, політичних та психологічних факторів є відповідним результатом зазначеної взаємодії.

Цікавим є визначення З. Циренжапова. Науковець визначає імідж держави як стереотипну та емоційно забарвлену сукупність уявлень про

державу в ключових сферах її життєдіяльності: економічній, науковій, політичній, соціальній, культурній. За словами автора, до комунікативних елементів іміджу держави варто віднести стереотип, символ, код та бренд [10].

Отже, можна зробити висновок, що інвестиційний імідж держави є відповідним сприйняттям державної економіки та її інвестиційного клімату управляючими транснаціональними організаціями, інвестиційними фондами, міжнародними діловими засобами масової інформації та ін. Тобто інвестиційний імідж є відповідною динамічною складовою частиною загального бренду держави. У перекладі з англійської «invest» означає «вкласти кошти». Тобто інвестиції є відповідним вкладенням капіталу з метою отримання в подальшому прибутку. Тут варто зупинитися на понятті інвестиційного клімату, оскільки воно було використано під час визначення інвестиційного іміджу держави. Тож інвестиційний клімат є відповідним середовищем, в якому діє певна частина капіталу, а також є комплексом відповідних умов інвестування, до якого варто віднести соціальні, економічні, політичні, етнічні та інші елементи, а також такі елементи, як нормативно-правове забезпечення тієї чи іншої галузі, трудове законодавство, природні ресурси та ін.

Тут варто зауважити на існуванні такого поняття, як «імідж території». Імідж території можливо застосовувати і до державного іміджу, адже держава також має ознаку територіальності, але більш правильним буде застосування зазначеного поняття до відповідної території в межах держави. Отже, імідж території є однією із складових державного іміджу і визначається як сукупність раціональних та емоційних уявлень, що формуються при порівнянні всіх ознак території, особистого досвіду окремих елементів суспільства та чуток, котрі здійснюють вплив на формування відповідного образу. Іншими словами, серед елементів іміджу доцільно виокремити об'єктивну та суб'єктивну складову частини. Головним об'єктивним елементом іміджу території виступає сукупність конкурентних недоліків та переваг. Тут варто зазначити, що зазначена сукупність недоліків та переваг обумовлюються наступними факторами:

- особливостями галузевої спеціалізації регіону;
- транспортним освоєнням;
- наявністю експортного потенціалу;
- інноваційним та інтелектуальним потенціалом;

- територіальними особливостями;
- рівнем розвитку соціальної сфери;
- сформованим рівнем інвестиційної активності;
- станом виробничого потенціалу тощо.

Вочевидь, конкурентні переваги відповідно сприяють підвищенню рівня конкурентоспроможності території, в той час як конкурентні недоліки ускладнюють процес її інтеграції до ринкового простору.

Територіальний (державний, регіональний) імідж сьогодні виступає в якості реального та важливого ресурсу економічної системи. Відбувається це через посилення значення інформації для забезпечення відповідних конкурентних переваг політичних та господарчих суб'єктів. Отже, сьогодні імідж території, а відтепер і її репутація в зарубіжних та національних ділових та суспільно-політичних колах є головними чинниками з питань впровадження регіональних та загальнодержавних проектів, провідним конкурентним ресурсом із метою налагодження партнерських відносин.

Споживачів територіального іміджу розподіляють на три групи: жителі, гості та бізнес. Тут варто зауважити, що критеріїв до більш детальної диференціації ринку «споживачів територіального іміджу» може бути набагато більше. Так, до найбільших груп можна віднести: резидентів та нерезидентів; фізичних та юридичних осіб. У кожній групі та в процесі їх взаємодії формуються відповідні підгрупи цільової аудиторії. Так, зрізів та підгруп відповідної цільової аудиторії, на які варто орієнтуватися під час формування та корекції іміджу певної території, як правило, існує досить багато:

- міжнародні та вітчизняні співтовариства;
- представники органів публічного управління;
- українські та іноземні покупці;
- представники вітчизняного та міжнародного бізнесу;
- інвестори (реальні й потенційні);
- журналісти;
- жителі міста тощо.

Іноді територіям доводиться проводити корекцію навіть позитивного іміджу або відмовлятися від позитивних асоціацій, що широко використовувалися раніше [2].

Імідж території – дуже різноплановий, іноді штучно створюваний образ, що складається у свідомості людей. Скільки людей, стільки й уявлень про конкретну територію може бути продемонстровано, оскільки всі люди різні, їхнє сприй-

няття є специфічним, і, крім того, люди володіють різною інформацією про територію, мають різний досвід, пов'язаний із нею. Внаслідок цього й імідж однієї й тієї ж території у свідомості різних людей формується різний. Нерідко територіальний імідж у людей складається за відсутності достатньої інформації й власного досвіду. У цьому випадку в основу образу лягають масові стереотипні уявлення (а іноді навіть омани), факти із засобів масової інформації, літературних, кінематографічних та інших джерел [2].

Величезне значення у формуванні іміджу території мають засоби масової інформації. Їхня роль зростає, якщо існує потреба свідомої побудови або корекції іміджу (наприклад, в умовах соціального або політичного замовлення). При цьому штучно створений імідж може не відображати, наприклад, основних соціальних і економічних характеристик, проблем і суперечностей території, реальних принципів і методів ведення національного/регіонального бізнесу, особливостей життя населення, впливу економіки території на навколишнє середовище тощо. І навпаки, іноді якась реально існуюча (або існуюча раніше, а іноді навіть вигадана) особливість країни, регіону, міста в гіпертрофованому або перекрученому вигляді може стати основною характеристикою об'єкта [2].

Доцільно зауважити, що до факторів формування інвестиційної привабливості варто віднести сили, що забезпечують формування переваг для відповідної території в процесі боротьби за обмежене коло інвестиційних ресурсів. У науці існує класичний підхід до диференціації факторів формування інвестиційної привабливості на інституціональні, економічні та соціальні, які існують на мікро-, мезо- та макрорівнях. З огляду на мету нашого дослідження імідж держави варто віднести до макроекономічного фактору формування інвестиційної привабливості.

В Україні інвестиційна діяльність відбувається за участю держави. У нашій державі існує інвестиційне законодавство, котре було адаптовано до норм та вимог Європейського Союзу. Так, на сьогодні діє більше п'ятдесяти міжнародних угод, предметом яких є захист інвестиційної діяльності та сприяння розвитку такої діяльності. Але зазначені переваги мають здебільшого теоретичний характер, оскільки на практиці реальну підтримку інвестиційних проектів із боку органів публічного управління відчують здебільшого керівники вітчизняних підприємств, інтереси яких лобюються на вищих рівнях влади.

Тут варто додати, що сьогодні в межах структур Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України під найменуваннями «прес-служба» функціонують відділи та підрозділи, що здійснюють відповідні функції зв'язків із громадськістю. Зазначені відділи та підрозділи функціонують у структурах відповідних міністерств та відомств, що мають різні найменування: прес-центр, управління інформації та зв'язків із громадськістю, управління з питань внутрішньої політики, прес-служба та ін. Головним завданням діяльності вищезазначених підрозділів зв'язків із громадськістю є формування позитивного іміджу та сприяння доброзичливому ставленню суспільства до новостворених інститутів суспільства. Сама наявність таких структурних одиниць вже вказує на наявність відповідних позитивних факторів та перспектив у процесі формування позитивного іміджу держави.

Ще одним позитивним фактором у процесі формування позитивного іміджу нашої держави є надання інвесторам відповідних державних гарантій під час здійснення ними інвестиційної діяльності.

Так, відповідно до ст. 397 Господарського кодексу України з метою забезпечення стабільності правового режиму іноземного інвестування встановлюються такі гарантії для іноземних інвесторів:

- застосування державних гарантій захисту іноземних інвестицій у разі зміни законодавства про іноземні інвестиції;
- гарантії щодо примусового вилучення, а також від незаконних дій органів влади та їх посадових осіб;
- компенсація і відшкодування збитків іноземним інвесторам;
- гарантії в разі припинення інвестиційної діяльності;
- гарантії переказу прибутків та використання доходів від іноземних інвестицій;
- інші гарантії здійснення інвестиційної діяльності [3].

До негативних факторів формування позитивного іміджу держави можна віднести збереження сучасних тенденції інвестування лише в ті проекти, котрі приносять швидкий прибуток. Через те що ключовим мотивом інвестиційної діяльності, як вітчизняної, так і іноземної, є прибуток, вітчизняні так само, як і іноземні інвестори, не прагнуть інвестувати в розвиток державної економіки, в її модернізацію або ж в удосконалення певних управлінських процесів. Тут варто додати такий

фактор, як високий ризик інвестування внаслідок економічної та політичної нестабільності. Через це будь-який інвестор намагається прискорити процес виведення власного прибутку з держави. Це відзначається на вітчизняних підприємствах, котрі прагнуть значного надходження іноземних капіталів та модернізації.

Висновки. Ключовим моментом є те, що позитивний державний імідж має бути різностороннім і мусить розкривати всі існуючі можливості галузей діяльності держави, тому що кожна держава-інвестор має свою конкретну зацікавленість. Сьогодні формування позитивного іміджу України як держави із великим соціальним, культурними та етнічними досягненнями, політичною та економічною позитивною стабільністю та безмежними можливостями

в розширенні взаємозв'язків та налагодженні співробітництва з іноземними державами має бути одним із головних завдань нашого суспільства, а відповідно, і органів публічного управління. Для позитивного розвитку інвестиційного іміджу нашої держави варто створити таку економічну репутацію, яку реально може стати головним чинником дотримання відповідного стратегічного курсу забезпечення захисту її національних інтересів в умовах постійної конкурентної боротьби на міжнародній арені. Тобто нашу державу повинні визнавати в якості передбачуваного та надійного партнера. Поступовий розвиток економічного сектору та політична стабільність всередині держави є основою для формування та підтримання позитивного інвестиційного іміджу.

Список літератури:

1. Абрамович І.В. Напрями активізації державної політики щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України. Економіка та держава. 2006. С. 25–27.
2. Важенина І.С. Теоретико-методологические основы определения сущности репутации территории. Екатеринбург. 2006. 326 с.
3. Господарський кодекс України: Закон України № 436-IV від 16.01.2003 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
4. Іщенко М. Імідж України в контексті глобальних трансформаційних процесів. Політичний менеджмент. 2008. С. 158–165.
5. Личова Г. В. Імідж країни в глобальному просторі. Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. Серія: «Економіка». 2006. Вип. 85. С. 33–36.
6. Панкрухин А.П. Маркетинг територій. С.-Пб., 2006. 416 с.
7. Пантелейчук І.В. Трансформація іміджу органів державної влади: історичний аспект. Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фах. вид. Київ, 2008. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2008-2/doc_pdf/pantelejchuk.pdf.
8. Таранова Ю.В. Специфика формирования имиджа региона в условиях информационного общества / под ред. Л.П. Громовой. С.-Пб., 2008. С. 143–145.
9. Ткачик Ф.П. Ключові орієнтири формування сприятливого інвестиційного клімату. Київ, 2011. URL: <http://library.tneu.edu.ua/index.php/uk/nmkd/64-resursy-biblioteku/pratsi-vykladachiv-tneu/t/1221-2012-10-29-10-49-10>.
10. Цыренжапов З.О. Информационно-коммуникативный потенциал имиджа Российского государства: автореф. дис. канд. полит. наук: 10.01.10. Москва, 2008. 15 с.
11. Шепель В.М. Имиджелогия. Как нравиться людям. Москва, 2002. 407 с.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО ИМИДЖА УКРАИНЫ

В статье исследованы и проанализированы существующие в современной литературе подходы к определению имиджа государства как фактора, который существенно влияет на инвестиционную привлекательность страны. Обоснована целесообразность повышения имиджа государства для создания благоприятного инвестиционного климата. Исследовано понятие имиджа, имиджа органов государственной власти, имиджа государства и международного государственного имиджа. Определены цели формирования положительного имиджа государства. На основе проведения анализа определения ведущими учеными вышеупомянутых понятий предложено собственное определение инвестиционного имиджа государства как соответствующего восприятия государственной экономики и ее инвестиционного климата управляющими транснациональных организаций, инвестиционными фондами, международными деловыми средствами массовой информации и др. Инвестиционный имидж определен как динамическая составляющая общего бренда государства. Определено понятие территориального имиджа, и проведено соотношение понятий территориального имиджа и имиджа государства. Установлен перечень групп потребителей территориального имиджа. Определены факторы формирования инвестиционной привлекательности, и установлено, что инвестиционный имидж государства является макроэкономическим фактором формирования инвестиционной привлекательности. Рассмотрены отдельные вопросы нормативно-правового обеспечения инвестиционного законодательства. Определены положительные и отрицательные факторы в процессе формирования инвестиционного имиджа Украины.

Ключевые слова: имидж, имидж государства, имидж территории, инвестиционный имидж, инвестиционная привлекательность, инвестиционный климат.

PECULIARITIES OF FORMATION OF INVESTMENT IMAGE OF UKRAINE

The article examines and analyzes existing approaches in the modern literature to determine the image of the state as a factor that significantly influences the investment attractiveness of the state. The expediency of raising the image of the state to create a favorable investment climate is substantiated. The concept of image, the image of public authorities, the image of the state and the international state image are investigated. The purposes of formation of a positive image of the state are determined. On the basis of the analysis of the definition by leading scientists of the aforementioned concepts, it is proposed to determine the investment image of the state as an appropriate perception of the state economy and its investment climate by managing transnational organizations, investment funds, international business media, etc. The investment image is defined as a dynamic component of the general brand of the state. The concept of territorial image is defined, and the relation of concepts of territorial image and the image of the state is carried out. The list of consumer groups of the territorial image is established. The factors of formation of investment attractiveness are determined, and it is established that the investment image of the state is a macroeconomic factor of formation of investment attractiveness. Some issues of the legal and regulatory framework of investment legislation are considered. Positive and negative factors in the process of forming the investment image of Ukraine are determined.

Key words: image, image of the state, image of the territory, investment image, investment attractiveness, investment climate.

Черніков Д.О.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ ПРАВИЛ ЄС ТА СОТ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ (СУБСИДІЙ) СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті розглядаються базові підходи правил Світової організації торгівлі та Європейського Союзу, які стосуються державної підтримки суб'єктів господарювання. Проаналізовано основні складові частини понять «субсидія» та «державна допомога суб'єктам господарювання». Досліджено критерії, за якими визначається наявність адресних субсидій та державної допомоги: залучення державних ресурсів, вибірковий підхід, наявність вигоди для одержувача. Виявлено спільні риси та розбіжності у формулюванні та тлумаченні цих критеріїв у правилах СОТ та ЄС. Відтак встановлено ознаки заходів державного втручання, які впливають на стан конкуренції та міжнародної торгівлі, а також заходів загального (універсального) характеру, які не є об'єктом регулювання зазначених правил.

Ключові слова: субсидії, державна допомога суб'єктам господарювання, європейська інтеграція, економічний розвиток, Світова організація торгівлі.

Постановка проблеми. У контексті аналізу публічної політики стимулювання економічної діяльності, зокрема інструментів, спрямованих на сприяння саме суб'єктам господарювання, одночасно вживаються терміни «державна підтримка», «державна допомога», «субсидії». Ці терміни мають певні спільні риси та відмінності, які вважаємо за необхідне уточнити. Насамперед, термін «державна підтримка» може охоплювати заходи державного втручання, пов'язані з виконанням економічних функцій держави [7, с. 38].

У процесі міжнародної економічної інтеграції, оцінки впливу державної підтримки на стан міжнародної торгівлі, відповідні інструменти мають інші визначення, які невід'ємно пов'язані з інтересами захисту конкуренції та вільної торгівлі. У такому разі ключовими критеріями стають вибірковий або адресний характер підтримки, наявність вигоди для одержувача, вплив на інтереси інших сторін. Зокрема, згідно з визначенням Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) субсидія – це урядова політика, яка впливає на конкуренцію шляхом сприяння певним фірмам або секторам і тому знижує загальний добробут [14, с. 18].

Отже, доцільно уточнити наслідки ужиття терміну «державна підтримка» не тільки в контексті завдань політики виключно національного характеру, але також з урахуванням того, як відповід-

ний механізм підтримки може розглядатися в контексті норм права ЄС чи СОТ.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. О. Булана [1], В. Кміть [5], О. Прокопов [9] розглядають зобов'язання України в рамках СОТ та Угоди про асоціацію з ЄС як засади удосконалення підходів до державної підтримки підприємств. Водночас Н. Медведкова [8] та І. Іванова [4] більш детально розглядають можливості бюджетної підтримки в рамках СОТ. Н. Бугаєнко [2] та О. Колосова [6] досліджують основні принципи регулювання державної допомоги в ЄС. Разом із тим у працях цих та інших науковців не акцентується увага на певних спільних принципах та відмінностях у регулюванні державної підтримки в правилах ЄС та СОТ. Актуальність порівняння цих підходів пов'язана з тим, що з 2017 року в Україні впроваджується механізм нагляду і контролю у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС¹.

Формулювання цілей статті. Порівняти базові положення правил СОТ та ЄС стосовно

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано Законом України № 1678-VII від 16.09.2014).

критеріїв встановлення заходів державної підтримки, на які поширюються ці правила, а також підходи правил щодо визначення допустимості (легітимності) державної підтримки.

Виклад основного матеріалу. Розвиток правил СОТ та ЄС у сфері відповідно субсидій та державної допомоги суб'єктам господарювання пояснюється необхідністю збалансування інтересів конкуренції та міжнародної торгівлі з інтересами урядів країн щодо підтримки економічного розвитку. Початок цих зусиль можна віднести до 1940-50-х років, коли в Генеральній угоді з тарифів і торгівлі (1947 р.) були передбачені можливості реагування з метою компенсації шкоди для торгівлі, заподіяної в результаті субсидій. У свою чергу, Договір про створення Європейського товариства вугілля та сталі (1957 р.) вперше заборонив надання державної допомоги окремим галузям та підприємствам. Основним аргументом на користь запровадження контролю державної допомоги була інтеграція ринків між державами-членами. Таким чином, потрібно були уникнути вертикальної інтеграції вугільних підприємств всередині країни, які б продавали свою продукцію металургійній галузі в тій же країні на особливих умовах [18, с. 22]. Новий розвиток ці норми отримали на початку 1990-х років, коли очевидною стала потреба захисту конкуренції від надмірного державного втручання, особливо в контексті початку створення спільного ринку ЄС [12, с. 16].

Насамперед, правила ЄС спрямовані саме на *запобігання* негативному впливу державної допомоги на функціонування спільного (внутрішнього) ринку, тоді як механізм СОТ побудований на *реагуванні* країн-членів СОТ на наслідки надання субсидій іншими країнами-членами, що завдали шкоди їх інтересам.

Генеральна угода з тарифів і торгівлі (далі – ГАТТ) встановлює базові принципи національного режиму (тобто незастосування внутрішніх податків, правил та вимог, правил кількісного регулювання з метою захисту вітчизняного виробника) та найбільшого сприяння (надання одному країні-партнеру таких самих привілеїв, що й іншим), а також містить низку положень стосовно надання урядом субсидій. Насамперед, стаття III ГАТТ допускає надання субсидій за умови, що вони не створюватимуть захист вітчизняним виробникам від імпорту. Принцип національного режиму та найбільшого сприяння також відображені в Угоді про пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи (TRIMs): надання іноземним інвесторам такого ж податкового режиму, що й національним компа-

ніям, однаковий доступ до пільг для всіх іноземних інвесторів [8, с. 65]

Крім того, стаття VI ГАТТ передбачає застосування компенсаційного мита виключно в розмірі, адекватному для усунення наслідків експортних дотацій чи субсидій. У статті XVI передбачено повідомлення інших країн зі сторони країни-надавача експортних субсидій чи субсидій, які обмежують імпорт, включаючи обсяг, характер, вплив та обставини підтримки, а також консультації зі сторонами у випадку наявності суттєвої шкоди їхнім інтересам внаслідок субсидування. Для сприяння економічного розвитку в країнах з низьким рівнем життя стаття XVIII ГАТТ також дозволяє, за умови проведення попередніх консультацій, застосування тарифного захисту для заснування нової галузі промисловості та кількісних обмежень для збереження рівноваги платіжного балансу [3]. Відтак положення ГАТТ є рамковими, а їх імплементація ґрунтується на механізмі врегулювання спорів СОТ та консультацій між сторонами.

Більш детальні норми містяться в Угоді про субсидії та компенсаційні заходи 1994 р. (далі – УСКЗ). Стаття 1 УСКЗ містить визначення субсидії як такої, що включає наявність фінансового внеску від уряду або державного органу; підтримку доходів чи цін; наявність вигоди одержувача. Для фінансового внеску передбачений перелік його форм: пряме переведення коштів або надання гарантій; відмова від доходів або нестягнення податків; надання або закупівля товарів і послуг; здійснення урядом платежів до механізму фінансування або доручення приватній установі надавати всі зазначені форми підтримки (крім податкових) на умовах, аналогічних урядовим [11].

Таким чином, визначення субсидії в УСКЗ містить два важливих положення. По-перше, воно прагне надати вичерпний перелік форм субсидій. По-друге, воно включає випадок здійснення урядових функцій приватною структурою.

Стаття 2 УСКЗ містить низку принципів, якими керуються у визначенні адресності субсидії: доступність для обмеженого кола одержувачів – підприємств або галузей, а також *окремих* підприємств, розташованих у певному географічному регіоні [10, с. 370]. Адресність означає також непропорційно великі обсяги державної підтримки в рамках певної програми для певних одержувачів, а також як формальний, так і фактичний упереджений або дискретний підхід уряду щодо доступності підтримки для всіх учасників ринку.

Зазначені критерії часом мають різну інтерпретацію під час розгляду органами СОТ. Наприклад, критерій участі уряду, або доручення приватній установі допускає відсутність витрат держави, що суттєво відрізняється від підходу ЄС. Одночасно застосування критерію вибіркової допусає, наприклад, що підтримка лише малих підприємств або *всіх* підприємств у конкретному регіоні не вважається адресною [18, с. 21].

Також УСКЗ розділяє адресні субсидії на (1) заборонені – експортні та субсидії для використання вітчизняних товарів на перевагу від імпортованих (вони також автоматично вважаються адресними); (2) такі, що дають підстави для вжиття заходів. УСКЗ містить перелік прикладів експортних субсидій, які відображають вищезгадані форми фінансового внеску. Одночасно субсидії, які надаються відповідно до вимог Угоди ОЕСР про офіційну підтримку експорту, не підпадають під заборону.

УСКЗ передбачає як односторонній спосіб реагування на шкоду, заподіяну субсидіями країни-конкурента, який полягає в запровадженні компенсаційного мита, так і багатосторонній, який полягає у використанні механізму врегулювання спорів СОТ і може призвести до скасування субсидій або виправлення наслідків їх надання. Під час розрахунку компенсаційних заходів для встановлення вигоди одержувача є ключовими комерційні умови або практика приватних інвесторів. Якщо субсидія надається на ринкових (комерційних) умовах, вигоди одержувача не існує.

Водночас правила ЄС характеризуються, насамперед, наявністю критеріїв встановлення державної допомоги, а не її визначенням, щоб національні уряди не змогли уникнути впливу цього механізму завдяки використанню інших термінів чи назв, ніж зазначені у праві ЄС. Так, стаття 107 Лісабонського договору містить чотири критерії, обов'язкове одночасне виконання яких означає наявність державної допомоги суб'єктам господарювання: надання за рахунок держави або її ресурсів або в *інший спосіб*, пов'язаний із державою; вигода для одержувача; вибірковість; спотворення або загроза спотворення конкуренції, вплив на торгівлю між державами-членами. Більш детально застосування зазначених критеріїв розкрито в повідомленнях Європейської Комісії, а також значною мірою ґрунтується на рішеннях Суду ЄС.

Критерій *залучення державних ресурсів* включає дві складових частини: по-перше, наявність участі (причетності) держави у вигляді акту законодавства або розпорядчого документу, що

містять норми про надання допомоги, по-друге, – впливу на державні ресурси, що включає не тільки ресурси національного уряду, але також кошти органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, підконтрольних державі або територіальним громадам [17, с. 65]. У такому разі формулювання участі держави в правилах ЄС можна вважати більш широким, ніж «фінансовий внесок уряду» в УСКЗ. Водночас, згідно з правилами ЄС, якщо допомога надана за рахунок коштів суб'єкта господарювання, але без рішення державного органу, критерій не вважається виконаним. Крім того, перерахування коштів від однієї приватної компанії іншій компанії на виконання акту чи рішення державного органу не означає участі держави, за винятком, коли ці кошти були перераховані за участі державної установи або підприємства. Слід звернути увагу і на підхід Єврокомісії до інтерпретації коштів структурних фондів ЄС та міжнародних фінансових організацій: якщо уряд має вплив на їх розподіл всередині країни, вони теж вважатимуться державними ресурсами [13, с. 14].

Вигода (перевага) для одержувача має місце в разі покращення фінансового результату або запобігання його погіршенню завдяки державній допомозі. Її наявність у разі перерахування підприємству бюджетних коштів у цілому очевидна. Водночас у таких випадках, як оподаткування або підтримка в рамках комерційних операцій, встановлення переваги потребує особливого підходу. Для податкової сфери це може бути порівняння практики адміністрування в окремому випадку із загальною практикою або вимогами законодавства. Для комерційних операцій – встановлення переваги, яку б одержувач не зміг би здобути за звичайних ринкових умов (тест приватного інвестора) [17, с. 84].

Вибірковість визначається шляхом порівняння режиму, який передбачається застосувати стосовно окремого суб'єкта господарювання, їх групи або сектору, з режимами відносно інших суб'єктів спільного ринку, що перебувають в аналогічних правових та фактичних умовах. Якщо предмет порівняння відсутній, це означає невиконання критерію вибіркової. Наприклад, зниження ставки податку, яке фактично призвело до посилення конкурентної позиції його платників відносно підприємств інших держав-членів, може вважатися державною допомогою за своїми наслідками [17, с. 129].

У другій частині статті 107 Лісабонського договору викладено основні цілі державної допомоги,

які є сумісними зі спільним ринком. Це допомога соціального характеру, яка надається індивідуальним споживачам, за умови що вона надається без дискримінації стосовно продукції, на яку вона поширюється, а також відшкодування збитків, завданих стихійним лихом або надзвичайними обставинами. У частині третій статті 107 встановлено види допомоги, які *можуть бути* визнані сумісними зі спільним ринком:

1) сприяння економічному розвитку територій, в яких життєвий рівень (стандарт) є дуже низьким, або існує високий рівень безробіття;

2) виконання проекту, який відповідає спільному європейському інтересу або сприяє виправленню серйозного недоліку в економіці держави-члена;

3) сприяння розвитку певних видів економічної діяльності або економічних територій (регіонів), а також допомога на збереження об'єктів культури і культурної спадщини, коли така допомога не впливає несприятливо на умови торгівлі в обсязі, що суперечить спільному інтересу [15].

Механізм ЄС побудований на повідомленні та, за деякими винятками, – попередньому погодженні національним урядом схем і заходів допомоги із Єврокомісією. Вищезгадана стаття 107 визначає лише основні напрями, за якими державна допомога є сумісною або може бути визнана сумісною зі спільним ринком. Аби досягти визнання сумісності, необхідно виконати більш деталізовані вимоги, викладені в низці правил (секторальних, горизонтальних та щодо особливих інструментів підтримки) стосовно максимальної частки державної допомоги в проекті; завдань, на які вона може бути спрямована; видів витрат, які можуть бути профінансовані за рахунок державної допомоги; наслідків використання допомоги у вигляді створених виробничих потужностей, робочих місць тощо. Важливо також звернути увагу на використання терміну «горизонтальні правила»

стосовно державної допомоги, який означає не відсутність вибірковості, а спрямування вибіркової підтримки на досягнення завдань горизонтального характеру, таких як підтримка малого та середнього бізнесу, навчання, дослідження та розвиток тощо.

Висновки із цього дослідження і дальші перспективи в цьому напрямку. Проведене в статті порівняння базових положень правил СОТ та ЄС стосовно заходів державної підтримки показало, що мета захисту спільного ринку ЄС від неконтрольованого і неефективного втручання урядів держав-членів пояснює і більш широкий критерій визначення наявності допомоги в частині державних ресурсів, встановлений Лісабонським договором. Разом із тим УСКЗ більш чітко артикулює випадок делегування або доручення виконання функцій уряду приватній структурі як одну з можливих форм фінансового внеску від уряду [16].

Ужиття терміну «державна підтримка» в контексті завдань політики виключно національного характеру доцільно в подальшому уточнювати з урахуванням того, як відповідний механізм підтримки може розглядатися в контексті норм права ЄС чи СОТ. Разом із тим вжиття термінів «державна допомога» чи «субсидія» стосовно суб'єктів господарювання потребує об'єктивності в оцінці схем та заходів на відповідність вищезазначеним критеріям та визначенням, зважаючи на можливу необхідність приведення схем і заходів у відповідність із вимогами ЄС або СОТ. Водночас заходи державного втручання, що не задовольняють критерії встановлення наявності адресних субсидій чи державної допомоги, можна вважати заходами загального характеру, що не мають прямого впливу на стан конкуренції чи міжнародної торгівлі. Таким чином, у подальших наукових дослідженнях із цієї тематики доцільно узагальнити досвід адаптації механізмів надання державної підтримки відповідно до норм міжнародного права.

Список літератури:

1. Булана О. Бюджетно-податкові інструменти підтримки підприємств в умовах глобалізації / за ред. І.О. Луніної. Київ: ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України», 2014. 296 с.
2. Бугасенко Н. Базові принципи політики регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання в рамках ЄС. Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту. 2010. № 6. С. 14–22.
3. Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ 1947) // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_264/page (дата звернення: 18.04.2018).
4. Іванова І.М. Державна підтримка експорту як інструмент захисту національних інтересів: досвід ЄС, СОТ та уроки для України. Стратегічні пріоритети. 2015. № 1. С. 51–55.
5. Кміть В.М., Дмитрів Л.Б. Гармонізація системи фіскальних стимулів із правилами Європейського Союзу. Вісн. Одес. нац. ун-ту. Серія: Економіка. 2016. Т. 21. Вип. 5. С. 154–158.
6. Колосова О. Поняття державної допомоги суб'єктам. Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту: Серія: Право. 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 7–10.

7. Луніна І. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. Луніна. Київ, 2006. 432 с.
8. Медведкова Н. Інструменти фіскальної підтримки економічної активності в рамках СОТ. Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія: Економічні науки. 2014. Вип. 5(1). С. 84–88.
9. Прокопов О. Державна допомога суб'єктам господарювання в Україні: сучасні тенденції та відповідність європейським стандартам. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2014. № 1. С. 91–97.
10. Стюарт Ю., Цемнолонскіс С., Рогінська Я., Право та політика у сфері державної допомоги. Гармонізація законодавства України зі стандартами ЄС. Київ, 2016. 1208 с.
11. Угода про субсидії і компенсаційні заходи // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/981_015 (дата звернення: 10.05.2018).
12. Черніков Д. О. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. Київ, 2013. 48 с.
13. Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01) // European Commission, 2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29> (дата звернення: 05.05.2018).
14. Competition Policy in Subsidies and State Aid. OECD, 2001. URL: <https://www.oecd.org/competition/abuse/2731940.pdf> (дата звернення: 01.04.2018).
15. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 202/01). EUR-Lex. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=EN> (дата звернення: 18.05.2018).
16. Ehlermann C., Goyette. M., The Interface between EU State Aid Control and the WTO Disciplines on Subsidies. European State Aid Law Quarterly. 2006. № 4.
17. P. 695–718. DOI: 10.21552/ESTAL/2006/4/88.
18. Hofmann H. C. State Aid Law of the European Union. Oxford, 2016. 657 p.
19. Roundtable on Competition, State Aids and Subsidies. OECD, 2010. URL: <http://www.oecd.org/competition/sectors/48070736.pdf> (дата звернення: 08.05.2018).

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ПРАВИЛ ЕС И ВТО ОТНОСИТЕЛЬНО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ СУБЪЕКТАМ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

В статье рассматриваются базовые подходы правил Всемирной торговой организации и Европейского Союза, касающиеся государственной поддержки субъектов хозяйствования. Проанализированы основные составляющие понятий «субсидия» и «государственная помощь субъектам хозяйствования». Исследованы критерии, по которым определяется наличие адресных субсидий и государственной помощи: привлечение государственных ресурсов, избирательный подход, наличие выгоды для получателя. Выявлены общие черты и различия в формулировке и толковании этих критериев в правилах ВТО и ЕС. Определены признаки мер государственного вмешательства, которые влияют на состояние конкуренции и международной торговли, а также мер общего (универсального) характера, которые не являются объектом регулирования указанных правил.

Ключевые слова: субсидии, государственная помощь субъектам хозяйствования, европейская интеграция, экономическое развитие, Всемирная торговая организация.

COMPARISON OF MAIN NORMS OF THE WTO AND THE EU RULES REGARDING STATE AID AND SUBSIDIES TO UNDERTAKINGS

The article considers fundamental approaches of the WTO norms on subsidies and EU state aid rules. Basic features of the notions of 'subsidy' and 'state aid to undertakings' were analyzed. The article examines criteria of existence of specific subsidies and state aid: involvement of the state and state resources, selectivity (specificity), benefit (advantage). Common features and differences in formulation and interpretation of these criteria were mentioned, in the WTO and EU rules. The article therefore formulated an evidence of state intervention, which impacts competition and international trade, as well as measures of general character that are not subject of application of the mentioned rules.

Key words: subsidies, state aid to undertakings, European integration, economic development, World Trade Organisation.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352

Ковтун Г.О.

Національна академія державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ПОНЯТТЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЛІДЕРСТВА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто сутність організаційного лідерства в системі місцевого самоврядування. Також визначено основні суб'єкти організаційного лідерства, окреслено їхні відносини та функціонування. На сучасному етапі організаційне лідерство є одним із пріоритетних напрямів реформування, зокрема децентралізації. Впровадження організаційного лідерства сприяє досягненню ефективного функціонування органів певної громади. Завдяки організаційному лідерству успішно налагоджується спільна діяльність управлінців місцевого самоврядування з громадою.

Ключові слова: лідер, лідерство, організаційне лідерство, суб'єкти організаційного лідерства, спільне лідерство й управління, місцеве самоврядування, співпраця влади та громади.

Постановка проблеми в загальному. Під впливом глобалізації, європеїзації та урбанізації разом із появою різношарового населення постає важливе питання щодо ролі місцевого самоврядування.

Сучасні реалії життя України, яка вступила в активну фазу державних реформ, зокрема децентралізації, вимагають від посадових осіб місцевого рівня та депутатів місцевих рад самовдосконалення, розвитку та швидкої адаптації відповідно до змін у чинному законодавстві. Такі вимоги продиктовані не тільки з метою якісного виконання поставлених управлінських завдань, а й вміння ініціювати зміни на місцях і нести відповідальність за діяльність сформованої команди.

Стає очевидним, що з наданням широких повноважень представникам місцевої влади відбір кадрового складу органів місцевого самоврядування повинен здійснюватися на новій якісній основі із чітко визначеними критеріями. Одним із найголовніших серед цих критеріїв нарівні з кваліфікацією є володіння лідерськими якостями [1].

Учені Стенфордського Дослідницького Інституту (США) в процесі своїх досліджень дійшли висновку, що 12% ефективного управління (що є управлінським аналогом поняття лідерства) залежать від знань, а 88% – від правильної взаємодії з людьми [3]. Це свідчить про необхідність створення команди управлінців-лідерів та злагодженої

й узгодженої їхньої діяльності, а відтак і колективної відповідальності.

Сьогодні постає питання про необхідність не тільки виявляти і розвивати лідерські якості представників публічної влади територіальної громади, а й формувати організаційні вміння щодо координації спільної діяльності з метою отримання якісного результату. Саме для продуктивного функціонування органів місцевого самоврядування необхідно впроваджувати організаційне лідерство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі лідерства було присвячено низку досліджень вітчизняних учених. Основну увагу вчених було зосереджено на вивченні питання політичного лідерства, що знайшло відображення в працях В.А. Гошовської, Л.А. Пашко, М.І. Пірен та ін. Питанням лідерства в державній службі займалися Р.В. Войтович, Л.О. Воронько, Н.Т. Гончарук, І.О. Дегтярьова, Т.В. Підлісна, А.П. Рачинський, С.Г. Сурай. Дослідженням лідерства в системі місцевого самоврядування – І.М. Грищенко, О.І. Васильєва, Л.А. Пашко. Проте, незважаючи на значний інтерес науковці до проблем лідерства, необхідно зауважити, що системних наукових досліджень організаційного лідерства в системі місцевого самоврядування не проводилося. Водночас слід зазначити, що зарубіжні вчені вже тривалий час працюють над проблематикою саме організаційного лідерства, серед них: Д. Аль-

бан-Меткалфе, Б. Алімо-Меткалфе, К. Ансель, Н. Бейлі, С. Вангер, Д. Гавента, А. Гаш, Ч. Гуксам, Б. Джонсон, Д. Крайсліп, Х. Рубін, Х. Салліван М. Чиббер та ін.

Серед невирішених питань загальної проблеми залишається невизначеним понятійно-категоріальний апарат організаційного лідерства в системі місцевого самоврядування, його сутність, суб'єкти та особливості їх функціонування.

Отже, цілями цієї статті є з'ясування сутності організаційного лідерства в системі місцевого самоврядування, визначення його суб'єктів та особливостей їх взаємовідносин.

Виклад основного матеріалу. За останні два десятиріччя нові спільні підходи до управління та адміністрування було розроблено в самих різних галузях економіки, в тому числі: міському й регіональному плануванні; державному управлінні та праві; раціональному використанню природних ресурсів і управлінні навколишнім природним середовищем. Організаційне управління виникло як реакція на належне проведення державної політики, установа високіх цін на товари й послуги, політизацію регулювання через альтернативні інструментарії – менеджеріалізм і змагального підходів [4].

Вітчизняні дослідження питання лідерства тривалий час залишалися в площині розгляду лідера як особистості. У свою чергу, зарубіжні дослідники, оцінивши всі приховані загрози одноосібного лідера, змінили курс досліджень на більш глибоке вивчення поняття «організаційне лідерство» й дійшли висновку, що будь-яка організація або інституція сама виступає лідером та веде за собою послідовників, а відтак мінімізує можливі негативні наслідки одностороннього прийняття рішень. У своїх дослідженнях вони роблять особливий акцент на залученні місцевих лідерів громади, місцевих жителів, представників бізнесу та громадських організацій до процесу прийняття рішень, які впливають на життя громади, а також на формування державних органів, особливо на місцевому рівні. Це свідчить про те, що у випадку об'єднання зусиль всіх зацікавлених осіб (stakeholders) можна розв'язувати проблеми та вирішувати завдання будь-якої складності, пов'язані з життєдіяльністю громади. Саме тоді шляхом розподілу відповідальності між зацікавленими особами з постійним обміном інформацією можливо досягти запланованого результату.

Сутність категорії «організаційне лідерство» означає керування не стільки людьми, скільки

процесом. Це передбачає взаємодію всіх зацікавлених сторін (або громадян – представників громади, або певної організації, або спільноти), що беруть участь у розв'язанні тієї чи іншої проблеми. Результат такої взаємодії залежить від узгодженості щодо поетапного виконання завдання й прийняття рішень. Особливо цінним у процесі взаємодії зацікавлених сторін є синергетична відкритість, що унеможливорює виникнення таких ситуацій, коли не призначено відповідальної особи, коли обсяг і складність проблеми унеможливають її вирішення одним громадянином або однією організацією [9].

Організаційне лідерство в системі місцевого самоврядування надає можливість громаді у співпраці з місцевою владою визначати кінцевий результат виконаної роботи. На процес взаємодії членів громади від очікування до позитивного результату впливають різноманітні чинники: територіальне розташування, традиції, звичаї тощо. Співпраця місцевої влади та місцевої громади мешканців територіальної громади має початися з формування спільної стратегії розвитку територіальної громади, адже не маючи чіткого плану розвитку в довгостроковій перспективі, важко визначити пріоритетні для громади питання. Також необхідно спільно розробити «ідентифікатори успішності» – критерій, за яким мають оцінюватися результати роботи влади.

У книзі «Спільне лідерство: розробка ефективних партнерств для спільнот і шкіл» Х. Рубін запитує: «Хто є спільним лідером?» і одразу дає відповідь: «Ви стаєте спільним лідером, як тільки взяли на себе відповідальність за побудову стратегії, чи просто долучилися до роботи, щоб забезпечити успіх, складі гетерогенної команди для досягнення спільної мети» [8].

Дослідники Д. Крайсліп і К. Ларсон перевірили таку гіпотезу: «Якщо об'єднати відповідних зацікавлених осіб, що перебувають у конструктивних відносинах, мають корисну інформацію та власне бачення, то такі особи спроможні створити чітку стратегію для розв'язання загальних проблем організації або спільноти» [6]. Ми підтримуємо наведену гіпотезу, оскільки вона дає можливість представити лідерство – як засіб, за допомогою якого громадянське суспільство спроможне впливати на вирішення проблем та задоволення потреб громади за наступними умовами: поінформованість, обізнаність, власне бачення розв'язання певної проблеми, конструктивність (що, насамперед, полягає у мотивації й цілеспрямованості) роботи зацікавлених осіб із числа гро-

мади в команді. Така команда однодумців спроможна створити чітку стратегію щодо розв’язання проблеми, ефективно співпрацювати та отримати позитивний результат.

Отже, сутність організаційного лідерства в системі місцевого самоврядування – дієва співпраця таких суб’єктів місцевого самоврядування: органів місцевого самоврядування, депутатського корпусу, органів самоорганізації населення, активних громадян, представників бізнесу та інших зацікавлених осіб, що спрямована на генерацію та реалізацію ідей із продуманим розподілом ресурсів для створення найбільш сприятливих умов розвитку міста (селища або села).

Схематично організаційне лідерство та його суб’єкти можна зобразити у вигляді гронування, де кожне гроно є зацікавленою особою «stakeholder», яке перебуває у взаємодії з іншими, утворюючи спільний простір для співпраці (рис. 1)

Як свідчить практика, часто співпраця міського (сільського, селищного) голови, депутатських корпусів різних рівнів та представників органів виконавчої влади на місцевому рівні здійснюється

слабко. Залучення представників громадських організацій, активних членів територіальної громади, представників бізнесу та органів самоорганізації населення до співпраці з місцевими органами влади в Україні тільки впроваджується завдяки позитивному зарубіжному досвіду використання спільного управління.

Вищевикладене дає змогу констатувати, що лідерство в системі місцевого самоврядування – поняття поліаспектне, оскільки його можливо розглядати в ключі як політичного лідерства (чинним законодавством передбачені виборні посади), або як одноосібного лідерства (посади, які передбачають конкурсний відбір), або як організаційного лідерства (взаємодія усіх зацікавлених осіб).

Зокрема, І.М. Грищенко визначає лідерство в системі місцевого самоврядування як соціально-політико-психологічний процес в колективі чи групі, викликаний певною ситуацією і побудований на впливі особистого авторитету лідера на поведінку її членів задля досягнення спільного результату на взаємовигідній основі [2].



Рис. 1. Суб’єкти організаційного лідерства в системі місцевого самоврядування [авторська розробка]

Для організації дієвої співпраці суб'єктів організаційного лідерства існує низка інструментів, які визначають ситуативний підхід до реалізації співпраці влади й громади, а саме: проведення форумів, складання електронних петицій і збирання підписів з актуальних питань, уведення партисипативного бюджету, проведення нарад, круглих столів, громадських обговорень тощо.

Для реалізації цих інструментів лідер у системі місцевого самоврядування має бути успішним. Американські дослідники Д. Арчер і А. Камерон виділяють 10 ключових завдань для становлення успішного лідера спільноти. Коротко представимо деякі з них: мотивація для співпраці; уміння спрощувати складні ситуації; безконфліктне спілкування; налаштування на довгострокові перспективи; уміння будувати відносини й знаходити засоби розв'язання проблем; вироблення власного стилю керівництва, будуючи ефективні відносини із членами команди; постійний розвиток навичок міжособистісного спілкування [5].

На нашу думку, до цього переліку необхідно додати ще одну позицію – формування почуття співвідповідальності всіх зацікавлених осіб (коли будь-який член громади знає, що немає свого і чужого, є наше і й усі працюють на загальне благо).

Організаційне (спільне) лідерство охоплює як формальні, так і неформальні відносини в розв'язанні проблем і прийнятті рішень. Неформальна конструктивна співпраця урядовців може бути застосована й в більш розширеному колі суб'єктів політичних процесів шляхом налагодження співробітництва між державним, приватним та громадським секторами [7].

Висновки із цього дослідження і дальші перспективи в цьому напрямку. Організаційне лідерство в системі місцевого самоврядування продиктовано сучасними змінами в державотворенні України, зокрема децентралізацією. Це, насампе-

ред, підвищить якість роботи публічних керівників і депутатів органів місцевого самоврядування, сприятиме формуванню команди однодумців із залученням таких суб'єктів місцевого самоврядування: сільських (селищних чи міських) голів, депутатів районних та обласних рад, членів громади, громадських організацій, представників бізнесу, органів самоорганізації населення, представників виконавчих органів влади, депутатів сільських, селищних, міських рад.

Спільна взаємодія суб'єктів організаційного лідерства в системі місцевого самоврядування дасть змогу покращити якість надання адміністративних послуг, підвищити рівень довіри до влади, розв'язати низку проблем громади в різних сферах життя суспільства.

Отже, сутність організаційного лідерства в системі місцевого самоврядування – дієва співпраця таких суб'єктів місцевого самоврядування: публічних органів влади, депутатського корпусу, органів самоорганізації населення, активних громадян, представників бізнесу та інших зацікавлених осіб, що спрямована на генерацію та реалізацію ідей із продуманим розподілом ресурсів для створення найбільш сприятливих умов розвитку міста (селища або села).

Схематично організаційне лідерство та його суб'єкти можна зобразити у вигляді ґронування, де кожне ґроно є зацікавленою особою «stakeholder», яке перебуває у взаємодії з іншими, утворюючи спільний простір для співпраці.

Перспективою подальших досліджень є впровадження організаційного лідерства на рівні місцевого самоврядування, що потребує розроблення механізму формування та розвитку особистості керівника-лідера в системі місцевого самоврядування та організації процесу співпраці представників влади та громади на місцевому рівні, що сприятиме створенню найбільш комфортних умов для розвитку громади.

Список літератури:

1. Грищенко І.М. Впровадження лідерства в систему місцевого самоврядування України. Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. Серія «Управління». 2010. № 2. С. 275–277.
2. Грищенко І.М. Поліаспектність сутності лідерства в органах місцевого самоврядування // Інвестиції: практика та досвід: наук.-практ. журн. 2016. № 4. С. 78–82.
3. Чиббер М.Л. Духовное лидерство. URL: www.ashram.ru/leadership. (дата звернення: 15.04.2017).
4. Ansell C. Collaborative Governance in Theory and Practice. URL: [http://sites.duke.edu/niou/files/2011/05/Ansell-and-Gash](http://sites.duke.edu/niou/files/2011/05/Ansell-and-Gash.pdf). (дата звернення: 01.11.2017).
5. Archer D. Collaborative leadership – how to succeed in an interconnected world. URL: http://firewall-database.com/images/ie_img_fix.gif. (дата звернення: 01.11.2017).
6. Chrislip D., Larson C. Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference. San Francisco: Jossey-Bass Inc., Publishers, 1994. 192 p.
7. Quintin B. A 'Performative' Social Movement: The Emergence of Collective Contentions within Collaborative Governance // Space and Polity. 2012. № 16, v.2. P. 215–232. URL: <http://eprints.leedsbeckett.ac.uk/541/1/PerformativeSocialMovementSpace.pdf> (дата звернення: 10.02.2018).

8. Rubin H. Collaborative Leadership: Developing Effective Partnerships for Communities and Schools / H. Rubin. – United States: Corwin Press, 2009. 129 p.

9. Section 11. Collaborative Leadership // The Community Tool Box is a service of the Work Group for Community Health and Development at the University of Kansas, 2016. URL: <http://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/leadership/leadership-ideas/collaborative-leadership/main> (дата звернення: 10.03.2018).

СУЩНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ЛИДЕРСТВА В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрена сущность организационного лидерства в системе местного самоуправления. Также определены основные субъекты организационного лидерства, определены их отношения и функционирования. На современном этапе организационное лидерство является одним из приоритетных направлений реформирования, в частности децентрализации. Внедрение организационного лидерства способствует достижению эффективного функционирования органов определенной общины. Благодаря организационному лидерству успешно налаживается совместная деятельность управленцев местного самоуправления с обществом.

Ключевые слова: лидер, лидерство, организационное лидерство, субъекты организационного лидерства, совместное лидерство и управление, местное самоуправление, сотрудничество власти и общества.

THE SPECIFICS OF ORGANIZATIONAL LEADERSHIP IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF- ADMINISTRATION

The article considers the essence of organizational leadership in the system of local self-administration as well as determines the subjects of organizational leadership, their interrelations and functions. Nowadays organizational leadership is the priority area reforming, namely, decentralization. The implementation of organizational leadership is conducive to the effective functioning of a community bodies. Organizational leadership is promotive of building credibility and effective cooperation between community and local self-administration managers.

Key words: leader; leadership, organizational leadership, the subjects of organizational leadership, cooperative leadership and management, local self-administration, cooperation between community and administration.

УДК 35.075:352.07

Полішкевич Л.Д.

Національна академія державного управління при Президентові України

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

У статті висвітлено науковий доробок у сфері надання адміністративних послуг. Розкрито особливості та сутність поняття «адміністративна послуга». З'ясовано місце адміністративних послуг серед всіх послуг, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування. Визначено ознаки адміністративних послуг. Здійснено класифікацію адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, публічна послуга, управлінська послуга, ознаки адміністративних послуг, класифікація адміністративних послуг.

Постановка проблеми. В умовах переходу України від закритого тоталітарного режиму до демократії та утвердження її як правової, соціальної та демократичної держави потребують переорієнтації підходи до служби в органах місцевого самоврядування.

На тлі вказаних перетворень відбувається зміна пріоритетів у діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема у відносинах між владою і громадськістю. Людина, її права і свободи визнаються головною соціальною цінністю, а головним завданням органів місцевого самоврядування визначається надання якісних адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративні послуги були предметом наукових досліджень таких вітчизняних науковців-правників, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Е. Демський, І. Коліушко, К. Ніколаєнко, Г. Писаренко, В. Тимошук та ін. Вагомий внесок у вивчення й дослідження надання адміністративних послуг зробили вітчизняні дослідники в галузі науки державного управління: Н. Васильєва, О. Оболенський, А. Ліпенцев, В. Телицька, Н. Шамрай та ін. Незважаючи на значну кількість наукових досліджень із цієї тематики, все ще лишаються невирішеними проблеми визначення дефініції «адміністративні послуги».

Метою статті є визначення теоретичних аспектів адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети були поставлені такі завдання: висвітлити науковий доробок у сфері надання адміністративних послуг, розкрити особливості

та сутність поняття «адміністративна послуга», з'ясувати місце адміністративних послуг серед всіх послуг, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування, визначити ознаки адміністративних послуг, здійснити класифікацію адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Реформування служби в органах місцевого самоврядування в Україні має на меті забезпечення відкритості, прозорості, зростання довіри громадськості до місцевих органів влади, толерантності у відносинах громадян і посадовців, поліпшення якості та своєчасності надаваних громадянам адміністративних послуг.

Однією з рушійних сил реформування виступають зростаючі вимоги з боку суспільства до ефективності роботи органів місцевого самоврядування та якості надаваних ними адміністративних послуг.

Діяльність органів місцевого самоврядування під час реалізації покладених на них чинним законодавством повноважень набуває сервісної спрямованості, а громадянин виступає у відносинах із владою вже не як прохач, а як споживач послуг. При цьому орган місцевого самоврядування орієнтується на потреби споживача аналогічно тому, як у приватному секторі надавач послуг орієнтований на потреби споживача («клієнта»), його запити та інтереси [5, с. 116].

У науковій літературі поняття «послуга» тлумачиться по-різному: як дія, вчинок, що приносить користь іншому, вид діяльності, робіт, особливий вид продукції, результат взаємодії виконавця зі споживачем, об'єкт продажу у вигляді дій, вигод

або задоволень, будь-який захід або вигода, форма прояву повноважень [10].

Підходи до розуміння поняття «адміністративної послуги» теж не вирізняються однозначністю та постійністю. Упровадження цього терміну припадає на початок проведення в Україні адміністративної реформи. У цей період «адміністративні послуги» ототожнювалися з «управлінськими послугами». Згодом позиція науковців дещо змінилась, а адміністративні послуги стали розглядатись як складова «державних» та «муніципальних» послуг.

Дослідженню правової природи адміністративних послуг, виявленню їх специфічних ознак та класифікації послуг за відповідними критеріями присвячено чимало праць науковців правничої сфери. Зокрема, І. Коліушко окреслив сферу публічних послуг, до якої відніс усі послуги, що надаються органами держави та місцевого самоврядування. При цьому залежно від суб'єкта, який надає публічні послуги, дослідник виділив послуги: державні (надавачами виступають органи виконавчої влади й державні підприємства, установи й організації) та муніципальні (надавачами є органи місцевого самоврядування і комунальні підприємства, установи, організації) [5, с. 28]. Науковець апелює терміном «управлінські послуги», яке згодом трансформується в термін «адміністративні послуги», як такий, що більше відповідає змісту цієї категорії, оскільки вказує на суб'єкт, який надає такі послуги (адміністрацію, адміністративні органи), а також характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг. Під останніми науковець розуміє передбачену законом розпорядчу діяльність уповноважених органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їх прав, свобод та законних інтересів [5, с. 117].

К. Афанасьєв розглядає «управлінську послугу» як діяльність органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб), пов'язану зі створенням організаційних умов або забезпеченням реалізації суб'єктивних прав, законних інтересів і виконанням обов'язків фізичними або юридичними особами, яка здійснюється за зверненнями цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт [2, с. 28]. Згодом науковець для означення послуги, що надається органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самовря-

дування й іншими уповноваженими суб'єктами і надання якої пов'язане з реалізацією владних повноважень, вживає поняття «адміністративної послуги».

К. Николаєнко під управлінськими (адміністративними) послугами має на увазі передбачену законом діяльність адміністративних органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), пов'язану з реалізацією їх владних повноважень, яка здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів, а саме: видачу дозволів, акредитацію, атестацію, сертифікацію, реєстрацію з веденням реєстрів, легалізацію суб'єктів, легалізацію актів, нострифікацію, верифікацію, соціальні управлінські послуги [9, с. 247]. Розуміючи під управлінськими послугами не лише юридично оформлені дії, але і рішення уповноважених суб'єктів (органів публічної адміністрації), що є необхідною умовою для реалізації конституційних прав і свобод суб'єктів звернення (фізичних і юридичних осіб), науковець вважає за доцільне в подальшому використовувати саме термін «адміністративні послуги».

Тож з часом поняття адміністративної послуги відмежовується від «управлінської послуги». Зокрема, В. Сороко під адміністративною послугою має на увазі дію виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку, а під управлінською послугою – функціональну діяльність державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя [15, с. 16].

Ми погоджуємось із позицією тих науковців, які вважають, що доцільніше вживати термін «адміністративні послуги», оскільки при цьому здійснюється посилання на суб'єкта надання послуги (адміністрацію), та владну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг.

Е. Демський зауважує, що адміністративна послуга – це вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень, дій, які забезпечують юридичне оформлення надання суб'єкту звернення відповідних повноважень, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав і обов'язків для задоволення власних потреб морального, матеріального або особистого спрямування [3, с. 79].

Г. Писаренко зазначає, що адміністративні послуги виникають під час реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічної владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [13, с. 9].

В. Тимошук розглядає адміністративні послуги під призмою «служіння держави (влади) людині (суспільству)», а тому діяльність владних органів із надання послуг має аналогічну спрямованість як у приватному секторі – задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи. При цьому науковець розглядає адміністративну послугу у двох аспектах:

– 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;

– 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 [16, с. 9].

Тлумачення терміну «адміністративні послуги» такими дослідниками, як М. Ославський, В. Колпаков, О. Мордвінов, Л. Ляшенко, Д. Сухінін і Ю. Шаров, зводиться до розуміння адміністративної послуги як результату здійснення владних повноважень суб'єктом, який відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій тощо) [12, с. 45; 6, с. 14; 8, с. 61; 18, с. 231]. На думку цих дослідників, адміністративні послуги разом із управлінськими є видами державних послуг, які, у свою чергу, надаються не тільки органами державної влади (в основному виконавчої), а й державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету [18, с. 231].

Відповідаючи на питання щодо місця адміністративних послуг у всій сукупності послуг, які надаються владними органами, звернемось до наукового доробку Н. Шамрай. Науковець під послугами розуміє вид діяльності, який задовольняє певну людську потребу, яка здійснюється за її зверненням. При цьому всі послуги, які надаються публічним сектором (а саме органами державної

влади, місцевого самоврядування, державними та комунальними підприємствами, акредитованими суб'єктами, нотаріусами або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів), скидають публічні послуги.

Публічні послуги, у свою чергу, поділяються залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, на державні та муніципальні. Державними є послуги, що надаються органами державної влади (виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. До муніципальних належать послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями в частині виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Важливою складовою частиною як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги [17, с. 59–63].

Таким чином, узагальнюючи різні підходи науковців до розуміння «адміністративної послуги», слід відмітити відсутність єдиної позиції із цього питання. Наявність різних поглядів на зміст поняття «адміністративні послуги» цілком зрозумілий, адже поняття – це «одна з форм мислення, результат узагальнення суттєвих ознак об'єкта дійсності».

На думку М. Зварича, щоб розкрити сутність поняття «адміністративні послуги» через визначення терміна, необхідно виділити ознаки, які ці послуги характеризують [4, с. 16].

Зокрема, В. Телицька виділяє загальні (притаманні всім адміністративним послугам) та особливі ознаки (характерні окремим видам адміністративних послуг). До загальних ознак адміністративних послуг науковець відносить: наявність публічного (суспільного) інтересу; обов'язок публічної влади забезпечити надання адміністративної послуги, тобто створити умови для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; гарантування державою надання адміністративної послуги; достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг; підстава надання адміністративної послуги – закон (передбачає право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу) та ініціатива конкретної особи; привід для здійснення юридичних дій – звернення зацікавленої особи; уповноважений суб'єкт (адміністратив-

ний орган) – особа, наділена владними повноваженнями відповідно до закону; відповідальність посадових і службових осіб за невиконання / неналежне виконання обов'язку з надання адміністративних послуг; суб'єкт звернення (суб'єкт одержання адміністративної послуги) – конкретний адресат; наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта і суб'єкта звернення; наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг; результат адміністративної послуги – адміністративний акт [11, с. 12–13].

І. Коліушко серед ознак, притаманних адміністративним послугам, виділяє такі: адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи; надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням юридично значущих умов для реалізації прав конкретної приватної особи; адміністративні послуги надаються виключно владними установами через реалізацію владних повноважень; право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження органу влади має визначатися лише законом; результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення або юридично дія органу влади, якими задовольняється звернення особи [5, с. 85].

В. Авер'янов, розглядаючи діяльність органів влади у сфері надання адміністративних послуг під кутом «людиноцентристської» ідеології (служіння держави інтересам людини), до особливих ознак адміністративних послуг відносить:

1) адміністративні послуги надаються виключно органами владних повноважень – органами державної влади; уповноваженими на те державними підприємствами, установами, організаціями; органами місцевого самоврядування – в порядку здійснення ними завдань і функцій у межах, визначених законом;

2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними чи юридичними особами прав, свобод і законних інтересів шляхом вирішення відповідних процедурних питань;

3) надання адміністративних послуг презюмується (вбачається) за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів, тобто має бути безоплатним;

4) компетенція органів владних повноважень щодо надання певного виду послуг визначається законодавством і відповідно до затверджених стандартів [1, с. 4].

К. Ніколаєнко наголошує на наявності таких особливих ознак адміністративних послуг:

мета – реалізація права/виконання обов'язку; сфера застосування послуги (наприклад: соціальна, підприємницька); форма звернення – заява/повідомлення; суб'єкт надання адміністративної послуги (діяч) – орган виконавчої влади/орган місцевого самоврядування; суб'єкт одержання адміністративної послуги (адресат) – фізична особа/юридична особа; вартість надання адміністративної послуги – платні послуги/безоплатні послуги; джерело фінансування – державний бюджет/місцевий бюджет; зміст послуги – реєстрація/дозвіл/ліцензія/патент/паспорт/посвідчення [9, с. 272].

Аналіз норм Закону України «Про адміністративні послуги» [14] дає можливість стверджувати про притаманність адміністративним послугам певних ознак, які в сукупності відокремлюють ці послуги від інших видів публічних послуг. Зокрема, для надання адміністративної послуги необхідне волевиявлення фізичної чи юридичної особи (подання відповідної заяви); суб'єктом надання адміністративної послуги виступає суб'єкт, наділений владними повноваженнями (орган виконавчої влади, інший державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги); в результаті надання адміністративної послуги відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи, яка звертається за отриманням адміністративної послуги; адміністративна послуга носить завжди індивідуальний характер і не може бути передана іншому суб'єкту звернення.

І. Коліушко наполягає на притаманності адміністративним послугам типовості (ординарності). Ця ознака особливо актуальна для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого вислуховування особи [5, с. 119].

Виявлення ознак адміністративних послуг дає можливість здійснити їх розподіл за відповідними критеріями. Так, І. Коліушко та В. Тимошук виділяють адміністративні послуги:

– за рівнем установлення повноважень щодо надання адміністративних послуг і видом правового регулювання процедури їх надання можна виділити адміністративні послуги: із централізованим регулюванням (закони, акти Президента, Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади); з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих орга-

нів виконавчої влади); зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання);

– за критерієм платності: платні та безоплатні послуги;

– за змістом: реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація; встановлення статусу, т.п.;

– за предметом (характером) питань: підприємницькі (господарські); соціальні; земельні; будівельно-комунальні послуги тощо [5, с. 34; 16, с. 49].

Більшість вітчизняних науковців не спростовують наведену класифікацію, а лише доповнюють чи уточнюють її. Так, В. Космідайло, погоджуючись із наведеними вище видами адміністративних послуг, доповнює цей перелік залежно від таких класифікаційних ознак: за джерелами фінансування надання послуг (ознаками класифікації є державний бюджет, місцевий бюджет, фінанси підприємств, установ або організацій); за категоріями одержувачів (послуги для громадян та для підприємців (юридичні і фізичні і особи)) [7].

Аналізуючи адміністративні послуги з позиції платності чи безоплатності адміністративних послуг, Е. Демський виділяє обов'язкові і додаткові (необов'язкові) послуги для забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватної особи [3, с. 81]. До обов'язкових послуг він відносить ті послуги, без отримання яких не можуть реалізовуватись суб'єктивні права приватної особи, в результаті чого не будуть забезпечені реалізація прав громадян, визначених Конституцією і законами України. До цієї групи послуг можна віднести послуги, які впливають на матеріальний стан та благополуччя приватної особи, позбавляють її можливості забезпечення власних потреб, реалізації права на працю і достойний заробіток тощо (реєстрація права власності на нерухоме майно, реєстрація підприємницької діяльності особи тощо). Вирішуючи питання платності цієї групи послуг, доцільно обмежитися відшкодуванням лише вартості фактичних витрат, понесених органом владних повноважень для їх надання.

Додаткові послуги, як вважає науковець, – це такі послуги, отримання чи неотримання яких не впливає на реалізацію основних прав приватної особи, закріплених Конституцією і Законами України. Такі послуги надаються понад загальноприйнятий рівень (мінімум) життєдіяльності

(наприклад, видача посвідчення на право керування транспортним засобом, видача дозволу на любительську рибну ловлю, зміну прізвища, ім'я та по батькові, проведення акредитації, здійснення в певних випадках сертифікації, верифікації, нострифікації, акредитації, т.п.). Такі послуги суттєво не впливають на життєзабезпечення особи, носять допоміжний характер задоволення потреб за інтересами, тому питання щодо їх платності, на думку науковця, є безспірним [3, с. 81].

В. Телицька поділяє адміністративні послуги: 1) за суб'єктом здійснення – надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) за видом бюджету – надаються за рахунок коштів як державного, так і місцевого бюджету; 3) за результатами здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом – прийняття індивідуального адміністративного акта; 4) за змістом діяльності – видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації; 5) за суб'єктом ініціативи – за зверненням (за заявою) фізичної/юридичної особи; 6) за функцією держави – забезпечувальна, спрямована на реалізацію прав, свобод і законних інтересів (тобто забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів) / виконання особою визначених законом обов'язків [11, с. 14].

Висновки і пропозиції. Таким чином, підсумовуючи аналіз стану сучасних наукових розробок у сфері надання адміністративних послуг в Україні, варто зауважити, що у світлі переорієнтації відносин органів державної влади й органів місцевого самоврядування з громадськістю та сервісної спрямованості їх діяльності у сфері надання адміністративних послуг все більшої актуальності набувають дослідження теоретичних аспектів надання адміністративних послуг. Адміністративні послуги є одним із важливих засобів регулювання відносин між владою і громадськістю, а якість їх надання свідчить про рівень забезпеченості прав і свобод громадян.

Водночас потребують подальшого опрацювання питання вдосконалення понятійного апарату сфери надання адміністративних послуг, класифікації їх видів, нормативно-правової регламентації переліку адміністративних послуг, особливо зважаючи на процеси децентралізації в державі, тих послуг, які надаються органами місцевого самоврядування. Власне вирішення вказаних питань може стати предметом подальших розвідок у цьому напрямі.

Список літератури:

1. Авер'янов В. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. *Юридична Україна*. 2010. № 3. С. 4–10.
2. Афанасьєв К. Державні управлінські послуги та законні інтереси особи: взаємозв'язок понять. *Юридична Україна*. 2007. № 7. С. 26–29.
3. Демський Е.Ф. Адміністративні послуги і їх юридична природа. *Юридична наука : наук. юрид. журн.* 2011. Вип. 1. С. 79–86.
4. Зварич М., Рач В., Репецька Т. Операційне визначення терміна «адміністративні послуги». *Вісн. держ. служби України*. 2010. № 4. С. 15–20.
5. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. 260 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
7. Космідайло І.В. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. *Ефективна економіка: електрон. наук. фах. вид.* 2012. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1250> (дата звернення: 15.05.2018).
8. Мордвінов О.Г., Ляшенко Л.О. Адміністративні послуги органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. 2007. № 2. С. 60–65.
9. Ніколаєнко К.В. Заходи щодо вдосконалення організації надання управлінських послуг: у 2 ч. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Харків: Магістр, 2005. № 2(24). Ч. 1. С. 246–251.
10. Оболенський О.Ю., Горбатюк В.І. Адміністративні послуги у сфері управління державними фінансами. *Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фах. вид.* 2013. № 1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/18.pdf> (дата звернення: 15.05.2018).
11. Організація надання публічних послуг на місцевому рівні: навч. посіб. / авт. кол.: Г.А. Борщ, Н.В. Васильєва та ін.; за заг. ред. О.С. Ігнатенка, О.І. Васильєвої. Київ, НАДУ. 2014. 444 с.
12. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. Київ: Вид-во «Знання», 2009. 357 с.
13. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Одеса, 2006. 20 с.
14. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 15.05.2018).
15. Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців. *Вісн. держ. служби*. 2004. № 3. С. 11–19.
16. Тимошук В.П. Адміністративні послуги: посібник. Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.
17. Шамрай Н.В. Організація надання публічних послуг у містах з районним поділом: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Київ, 2017. 279 с.
18. Шаров Ю., Сухінін Д. Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.* Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 4(26). С. 230–238.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ УСЛУГИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

В статье освещен научный потенциал в сфере оказания административных услуг. Раскрыты особенности и сущность понятия «административная услуга». Выяснено место административных услуг среди всех услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления. Определены признаки административных услуг. Осуществлена классификация административных услуг.

Ключевые слова: административная услуга, публичная услуга, управленческая услуга, признаки административных услуг, классификация административных услуг.

ADMINISTRATIVE SERVICES OF LOCAL GOVERNMENTS: THEORETICAL ASPECTS

The article highlights the scientific potential in the field of providing of administrative services. The peculiarities and essence of the concept «administrative service» are revealed. The place of administrative services among all services provided by state authorities and local governments has been clarified. The signs of administrative services are defined. Classification of administrative services is carried out.

Key words: administrative service, public service, management service, signs of administrative services, classification of administrative services.

Штельмашенко А.Д.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

СПІРАЛЬ МОВЧАННЯ ЯК ФАКТОР ВПЛИВУ НА ГРОМАДСЬКУ ДУМКУ

У статті розкрито основні положення та практична значущість теорії спіралі мовчання в сучасному світі. Розглянуто основні механізми впливу теорії на громадську думку в різних сферах суспільного життя. Спіраль мовчання широко використовується засобами масової інформації, телебаченням, радіо, газетами, громадськими діячами для маніпулювання та контролю, шляхом зміни форми, змісту, емоційності, послідовності подання важливої інформації та новин. Також наведено приклади застосування спіралі мовчання в сучасних реаліях, зокрема в політичній діяльності. Проаналізовано можливі наслідки та результати застосування теорії в державному управлінні для громадського суспільства як сутнісного явища, так і засобу впливу чи маніпуляції.

Ключові слова: спіраль мовчання, громадська думка, теорія комунікації, суспільство.

Постановка проблеми. Характерною рисою початку ХХІ ст. стало широке застосування інформаційних технологій. Мережа Інтернет перетворилась із середовища інформації та комунікації на потужний засіб соціального впливу. За таких умов сучасні засоби масової комунікації зазнали радикальних змін, і замість традиційних з'являються їх нові форми.

Громадська думка – це один із визначальних чинників громадянського суспільства, за допомогою якого народ може оперативним висловлювати власну точку зору. Тому для успішного управління важливим завданням кожного лідера або влади є заручення підтримкою широких мас населення. Оскільки інформаційно-мережеві технології регулюють соціальну і політичну поведінку населення, а також закріплюють або змінюють стереотипи сприйняття і реакції, а засоби масової комунікації можуть маніпулювати громадською думкою, виникла необхідність розробки нової концепції масової комунікації «спіралі мовчання», яка пояснює механізми висловлення та поширення громадської думки в даному контексті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження явища «спіраль мовчання» проводилося ще з 19 століття. Існування «спіралі мовчання» можна простежити в роботах Я. Гуса, Дж. Локка, М. Лютера, М. Макіавеллі, Ж.-Ж. Руссо і Д. Юма. Сама теорія була розроблена спираючись на роботи соціологів і соціальних психологів, зокрема, П. Лазарсфельда, Р. Мертона і К. Ховланд.

Метою статті є висвітлення основних положень та значення теорії спіралі мовчання для впливу на громадську думку.

Виклад основного матеріалу. Теорія масової комунікації «спіраль мовчання» була запропонована німецькою дослідницею Елізабет Ноель-Нойманн, німецьким соціологом і політологом, засновницею Інституту демоскопії в Алленсбасі. Вона була президентом ряду німецьких наукових об'єднань у сфері вивчення громадської думки та масових комунікацій.

Вчені припускають, що вивчення цього феномена розпочалося власне в контексті електоральної соціології під час виборів до Бундестагу в 1965 р. Однак, на думку самої Е. Ноель-Нойманн, за допомогою «спіралі мовчання» можна пояснити різноманітні явища суспільного життя [1].

Загалом, теорія пояснює механізми висловлення та поширення громадської думки та вказує на схильність більшості людей замовчувати свою позицію, якщо вони вважають, що перебувають у меншості. Тобто люди схильні несвідомо перевіряти, чи поділяються їхні погляди більшістю і залежно від цього, або висловлюють свою думку або замовчують її. Явище знайшло своє застосування в різноманітних комунікаційних технологіях із метою стимулювання людей до певних дій, типів соціальної поведінки (рис. 1).

Гіпотеза підтверджує можливість маніпулювання засобами масової інформації громадською думкою за рахунок надання слова представникам меншості і замовчування думок більшості. Що,

наприклад, пояснює феномен, коли певна група виборців під тиском громадської думки в останню хвилину голосує на виборах.

Про «спіраль мовчання» можна говорити як про один із елементів громадської думки як в демократії, так і в умовах недемократичних політичних режимів, де громадська думка перетворюється на «спіраль мовчання» в цілому.

Згідно із твердження автора теорії Е. Ноель-Нойман «спіраль мовчання» за демократії виникає через *страх індивідів бути несприйнятими* іншими членами соціальних груп і спільнот, тоді як в авторитарних режимах ця боязнь пов'язана з *ризиком стати об'єктом політичного терору* і репресій, тобто потрапити в немилість до правлячої влади.

Крім того, спіраль мовчання проявляється тоді, коли громадська думка, будучи важливим соціально-політичним інститутом демократії, становить сукупність оцінок, які містять не тільки погляди, що підтримують провладну точку зору, але й позиції чи судження, що не виражаються громадськістю через їхнє небажання діяти, займати активну позицію, в міру їх *пасивності чи опозиційності* [5].

Чинниками виникнення спіралі мовчання вважають декілька факторів. Одним із них являється страх ізоляції, що було доведено експериментальним шляхом американським психологом Соломоном Ашем. Разом із тим припускається, що іншим фактором є бажання ідентифікувати себе з лідером, авторитетом.

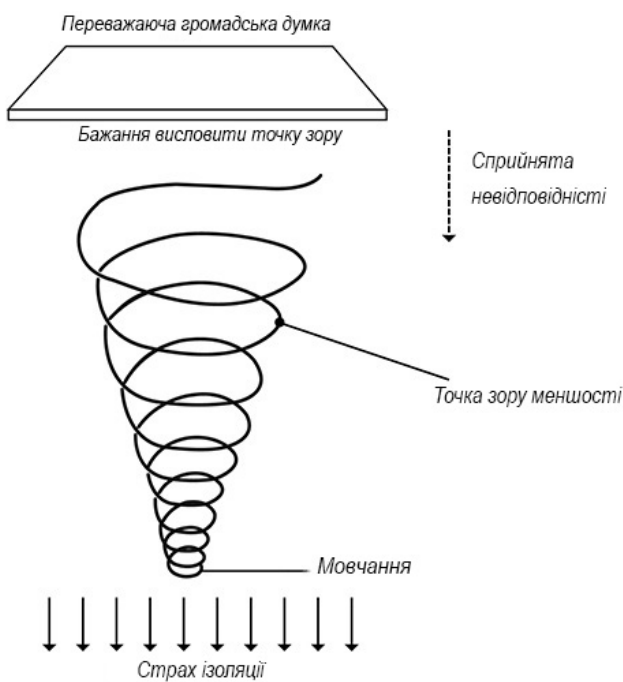


Рис. 1. Низхідна спіралі мовчання Е. Ноель-Нойман [6]

Основними положення теорії є такі:

- 1) тривога потрапити в соціальну ізоляції;
- 2) диференціація своїх дій на суспільно схвалені та не схвалені;
- 3) існують індивідуальні прояви схвалення або несхвалення дій інших осіб;
- 4) уникнення загрози ізоляції через замовчування власної позиції та думок;
- 5) частіше здійснюється висловлення наперед суспільно схвалених позицій;
- 6) посилення позицій більшості спричинює пригнічення вираження думок меншості в геометричній прогресії;
- 7) спіраль у дію призводить саме моральна складова частина;
- 8) спіраль не виникає у випадку консенсуса, лише якщо позиції біполярні;
- 9) засоби масової інформації мають сильний вплив на спіраль;
- 10) страх і загроза ізоляції виникають на підсвідому рівні;
- 11) спіраль мовчання здійснює вплив на громадськість протягом обмеженого проміжку часу;
- 12) якщо певне суспільне протиріччя активізує спіраль, то воно має виняткове значення і потребує уваги.

Говорячи про дію феномена «спіралі мовчання» на практиці, треба сказати, що особливої популярності вона набула в політиці як інструмент впливу на електоральні рішення, існують два зовнішні прояви його дії на суспільство: «зрушення останньої хвилини» та «ефект однієї упряжки». Перше поняття передбачає, що виборець в останній момент змінює свою думку на користь під впливом громадської думки. «Ефект однієї упряжки» передбачає ситуацію, коли індивід видає себе за прихильника переможця, навіть якщо голосував інакше [1].

За теорію «спіралі мовчання» на електоральну поведінку впливає громадська думка, в якій сконцентровано формальні та неформальні норми суспільної поведінки. Технології, засновані на принципах «спіралі мовчання», подають бажаний стан речей як факт, що відбувся. Страх суспільної ізоляції приводить до того, що громадськість віддає пріоритет тим кандидатам, яких вона вважає представниками «більшості». Така інформація може подаватися у формі новин, результатів соціологічних досліджень [2].

Сутність «спіралі мовчання» полягає в тому, що більшість людей прагнуть уникати потенційної соціальної ізоляції, тому, коли вони відчують, що їхня думка відрізняється від думки

більшості, то зазвичай намагаються не оприлюднювати власні погляди. І, навпаки, ті, хто ідентифікує себе з більшістю, не соромляться своїх власних уподобань. Така поведінка призводить до того, що останні здаються сильнішими, а перші – слабшими, ніж це є насправді.

Фактори, що запускають «спіраль мовчання»:

- 1) складні формулювання, використання абстрактних понять, складних слів, термінів;
- 2) емоційне забарвлення питання, що дозволяє респонденту зрозуміти «потрібний» варіант відповіді;
- 3) зміна діалогу на теми і факти, що не відповідають темі дискусії;
- 4) недовіра до виступаючого, який показує відмінну від інших позицію;
- 5) спотворення інформації з міркувань престижу;
- 6) несуперечливі дипломатичні вилучення.

Відповідно до цієї теорії Інтернет та засоби масової комунікації є каналом вираження думки. Отже, внаслідок використання цих каналів у суспільстві може скластися хибне уявлення щодо дійсності, коли більшість населення вважає себе меншістю [3]. Також під час дослідження ролі мас-медіа було виявлено, що індивіди, чия точка зору перебуває в меншості, можуть змінити мовчання на активне висловлювання своєї позиції, якщо ця позиція легітимізована мас-медіа. Отже, медіа безпосередньо впливають і на поведінку людей, і на процес формування громадської думки.

Застосування спіралі мовчання також можна прослідкувати і в державному управлінні. Наприклад, у 1991 році було проведено масштабне соціологічне опитування в США на рахунок війни в Перській затоці. Результати показали, що більшість людей виступали проти війни та не підтримували її. Проте продержавні засоби масової інформації продемонстрували інформацію викривлено, і вийшло, що за статистичними даними більшість підтримувала війну, хоча насправді була показана меншість. Метою цього було припинити хвилю протестів і заворушень, що виникли в країні через продовження бойових дій.

Наступним прикладом можна навести ситуацію, коли в будь-якій організації встановлюються нові правила, більшість співробітників на які не скаржаться. Меншість, які хочуть протестувати, також не можуть це зробити через страх потрапити в ізоляцію.

Критики теорії «спіралі мовчання» стверджують, що на висловлення думок людей впливають безліч факторів та індивідуальних характеристик.

Прикладом цього може бути політична активність або пасивність громадянина, тип характеру, виховання, власна самооцінка, впевненість. Велике значення мають і культурні відмінності, релігійна, політична ситуація (режим) у тому чи іншому регіоні, фізико-географічні та економічні відмінності.

Також ускладнює дію концепції і повна анонімність, що спостерігається в певних соціальних мережах чи групах мережі Інтернет та передбачає відсутність будь-якої інформації про користувача. Сюди можна віднести і гостьові книги, коментарі, інтернет-чати та форуми. Навіть у разі розкриття анонімності дії на інтернет-майданчиках не будуть піддаватися спіралі в повній мірі, адже коло спілкування є віртуальним, і тому соціальний тиск не такий значний як у реальному в житті [4].

Тобто до факторів, що сприяють розвитку «спіралі мовчання», відносять безпосередній фактор впливу, а саме соціальні ризики (ізоляція, ототожнення з лідером, тиск оточення). Слід також виділити кілька факторів, що впливають на можливість закручування спіралі опосередковано. Перш за все, до них необхідно віднести психологічні особливості поведінки користувача, пов'язані з використанням сучасних способів комунікації, зміну способу відмінності мислення, зміну стандартів поведінки, наприклад, відчуття невидимості (відсутність невербальної комунікації та суджень про зовнішній вигляд або зовнішності), асинхронність (підбирання слів, виразів, орфографія), відсутність емоційного впливу, мінімізацію авторитету, влади, соціальних станів.

Висновок. Дослідження Е. Ноель-Нойман показало, що кожна людина формує своє уявлення про громадську думку, але водночас самообмежує себе у висловлюваннях, побоюючись вступати в конфлікт з домінуючим у суспільстві думкою, оскільки це може викликати несхвалення його оточення і, як наслідок, ізоляцію. Таким чином, носій думки, яку він сам вважає непопулярною, в більшості випадків або мовчить, не розкриваючи її, або навіть приєднується до протилежної сторони, орієнтуючись на переможців, представників пануючої думки, тим самим мінімізуючи свої соціальні ризики.

Спіраль мовчання не випадково вивчається як явище або процес впливу на громадську думку у сфері державного управління, політології, соціальній психології. Теорія була розроблена на початку 20 століття і зазнала суттєвого впливу з боку еволюції комп'ютерно-інформаційних технологій, науки і громадянської свідомості. Однак

вона, попри критику, революції і час, залишається актуальним тактичним інструментом стратегічного впливу на суспільну думку і не має бути недооціненою. Теорію масштабно використовують засоби масової інформації, телебачення, радіо, газетні видання, публічні діячі з метою маніпуляції та контролю шляхом зміни форми, змісту, емоційності, послідовності викладу важливої інформації та новин. Водночас спіраль мовчання не могла бути збережена в початковому вигляді, тож вона трансформувалась і сприймається і діє в комплексі з іншими концепціями масової комунікації.

Поряд із розвитком сучасних технологій та появою нових платформ комунікації – соціальних

мереж (Facebook, Twitter, VK), графічних соціальних майданчиків (Instagram, Pinterest, Dribbble) та популяризацією мобільних гаджетів – виникли зручні мобільні месенджери, які формують своє коло спілкування за інтересами (Telegram, Viber, WhatsApp, Facebook messenger) та цільові групи користувачів. Реальність спіралі мовчання в такому випадку можна розділити на дві частини: дійсну та віртуальну. Для кожної з них можна розглядати окремі випадки розгортання та впливу спіралі мовчання, адже кожна реальність має власну специфіку та нюанси, в тому числі рівень анонімності, ступінь активності та залученості користувачів, появу та вплив авторитетів, види комунікації.

Список літератури:

1. Дроздик Л.А. Актуальні тренди соціальної реклами в комплексі політичних комунікацій. Держава та регіони. Серія: Соціальні комунікації. 2016. № 2. С. 101–105.
2. Купцова І. Імідж-технології у виборчих кампаніях: формування електоральної стратегії. Гілея: науковий вісник. 2013. № 75. С. 435–437.
3. Куцюруба К.О. Вплив сучасних інформаційно-комунікаційних технологій на розвиток громадянської протестної активності // Проблеми міжнародних відносин: зб. наук. праць / наук. ред. Канцелярук Б. Київ: КиМУ, 2014. Вип. 8.
4. Лукашевич Д.А. Применимость теории «спирали молчания» к сети Интернет и новым медиа. Вестник НГУ. Серия «История, филология». 2013. Т. 12, вып. 6. Журналистика. С. 61–66.
5. Слободянюк А.В. Громадська думка як соціальний інструмент політичного режиму. XLVI Науково-технічна конференція Інституту соціально-гуманітарних наук, 15-17 березня 2017 р. Вінниця. ВНТУ, 2017.
6. Achyut Arya. Silence-Violence Cycle: Perception Expression Model of Minority Community. URL: <https://www.omicsonline.org/open-access/silenceviolence-cycle-perception-expression-model-of-minority-community-2165-7912-5-235.php?aid=36584> (дата звернення 11.05.2018).

СПИРАЛЬ МОЛЧАННЯ КАК ФАКТОР ВЛИЯНИЯ НА ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ

В публикации раскрыты основные положения и практическая значимость теории спирали молчания в современном мире. Рассмотрены основные механизмы влияния теории на общественное мнение в различных сферах общественной жизни. Также приведены примеры применения спирали молчания в современных реалиях, в частности в политической деятельности. Проанализированы возможные последствия и результаты применения теории в государственном управлении для гражданского общества как сущностного явления, так и средства воздействия или манипуляции.

Ключевые слова: спираль молчания, общественное мнение, теория коммуникации, общество.

SPIRAL SILENCE AS FACTOR OF INFLUENCE ON THE PUBLIC OPINION

The publication reveals the main points and practical significance of the theory of the spiral of silence in the modern world. The main mechanisms of influence of the theory on public opinion in various spheres of public life are considered. Also, examples of the use of the spiral of silence in today realities, in particular, in political activity, are given. The possible consequences and results of application of the theory in the state administration for a civil society as an essential phenomenon and a means of influence or manipulation are analyzed.

Key words: spiral of silence, public opinion, communication theory, society.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 343.35:351

Горник В.Г.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Кравченко С.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЇ ЯК ЧИННИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті комплексно виділено засади і технології взаємодії держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції як чинника національної безпеки. Зокрема, прозорість діяльності органів публічної влади є вкрай важливим засобом згуртування суспільства. Це значно підвищує його стійкість до загроз національній безпеці. Державно-громадська співпраця є ефективною з погляду зниження рівня політичної корупції. Її суттєве обмеження відкриває можливості для реальних суспільних, насамперед, соціально-економічних перетворень, від яких критично залежить національна безпека. Запровадження дієвого громадського контролю безпосередньо сприяє зміцненню національної безпеки, оскільки діяльність посадовців-корупціонерів часто завдає прямої шкоди або створює суттєві загрози національним інтересам.

Ключові слова: запобігання корупції, взаємодія держави та громадянського суспільства, національна безпека, прозорість діяльності органів влади, антикорупційна співпраця державних органів з громадськістю, громадський контроль.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сьогодні в Україні поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління визнано на вищому державному рівні однією з актуальних загроз національній безпеці [1]. А проте в світовій практиці вже усталеним є розуміння того, що ключовим для успішності антикорупційної політики є участь у ній суспільних інститутів. Тому можна стверджувати, що взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції є вагомим чинником національної безпеки.

Суспільна участь у антикорупційній діяльності сприяє запобіганню корупції шляхом стримування корупційної практики та зменшення схильності людей до участі в ній, а також підвищенню ефективності механізмів протидії корупції таких як, наприклад, застосування кримінального законодавства або аудит за рахунок співпраці відповідних державних структур з громадянами, які постраждали від корупції. У виданні ООН, при-

свяченому антикорупційному інструментарію, відзначається, що успіх або невдача будь-якої антикорупційної стратегії багато в чому залежить від ступеня мобілізації суспільства на протидію цьому явищу. Така мобілізація формує суспільні очікування високих професійних і моральних стандартів роботи державних установ та стійкий спротив корупційним практикам, що значно підвищує шанси на успіх антикорупційних зусиль [2, 324].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Різноманітні аспекти участі громадянського суспільства у запобіганні корупції аналізувалися у працях В. Баришнікова, М. Горного, С. Дрьмова, Ю. Кальниша, Д. Клименка, А. Крупника, Н. Липовської, М. Месюка, А. Михненка, Є. Невмержицького, І. Пантелейчук, О. Панфілової, Д. Поупа, Г. Сатарова, С. Серьогіна, О. Тараненко, спеціальних публікаціях ПРООН, Transparency International та інше. Разом з тим, існує потреба в узагальненому осмисленні проблематики антикорупційної суспільно-влад-

ної взаємодії, зокрема, з урахуванням сучасних потреб національної безпеки у внутрішньополітичному вимірі.

Мета статті – комплексне виділення засад і технологій взаємодії держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції як чинника національної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фахівці виділяють дві загальні перешкоди громадській участі у запобіганні корупції: спротив державних органів; недостатня мотивація самих громадських організацій та громадян. У цьому зв'язку для підвищення ролі громадянського суспільства в антикорупційній діяльності у праці [3, 17–18] рекомендується:

- сформулювати і законодавчо закріпити принципи взаємодії органів державної влади та громадських організацій згідно з ідеологією партнерства;
- законодавчо закріпити право громадян на доступ до інформації про діяльність державних органів та визначити механізми такого доступу;
- передбачити законом право громадських організацій на участь у бюджетному процесі;
- запровадити антикорупційну освіту в школах, вищих навчальних закладах тощо;
- визначати фізичних та юридичних осіб, які можуть стати жертвами корупції, залучати їх для відстоювання інтересів перед владними структурами;
- сприяти становленню та розвитку незалежних ЗМІ тощо.

Одним з найпоширеніших антикорупційних напрямів у міжнародній практиці є забезпечення прозорості діяльності органів публічної влади, оскільки громадяни, які обізнані у публічних

справах, що на них впливають, можуть виявляти порушення з боку посадових осіб та чинити тиск з метою усунення цих порушень. У ст. 13 Конвенції ООН проти корупції до заходів, що сприяють активній участі суспільства у запобіганні корупції й боротьбі з нею, віднесені забезпечення для населення ефективного доступу до інформації, а також повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію лише з деякими законодавчо визначеними обмеженнями [4]. Є. Невмержицький також робить висновок про те, що створення ефективного механізму доступу громадян, насамперед журналістів, до інформації про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб є важливим важелем протидії корупції [5, с. 26]. Загалом прозорість діяльності органів публічної влади є вкрай важливим засобом формування як довіри громадян до влади, так і їх бажання співпрацювати з владними структурами. Це значно підвищує згуртованість суспільства, а значить його стійкість до загроз національній безпеці.

Законодавчою базою забезпечення прозорості діяльності державних органів є спеціальний закон про доступ до інформації. З точки зору ПРООН, дієвий закон про доступ до інформації повинен містити елементи, що наведені у табл. 1.

Реалізація права громадян на доступ до інформації потребує інституційного забезпечення. Враховуючи це, у більшості європейських країн у державних органах були запроваджені інформаційні служби. Важливими інституційними механізмами стали також незалежні інститути, що здійснюють контроль за діями/бездіяльністю органів державної влади щодо дотримання законів про доступ до інформації. Як правило, такими інститутами

Таблиця 1

Елементи дієвого закону про доступ до інформації (погляд ПРООН) [6; 10]

Елемент закону	Деталізація
Презумпція відкритості	Громадяни мають право на доступ до інформації без пояснення причин своїх запитів, а органи влади повинні мотивувати відмови в наданні інформації, повідомляти про те, якою інформацією вони володіють, оприлюднювати широке коло матеріалів за власною ініціативою, упорядковувати й структурувати інформацію
Чітко визначений та обмежений перелік винятків	Перелік різновидів секретної інформації має бути чітко визначений законом, такі винятки мають стосуватися змісту, а не типу інформації, і будь-яке застосування інформаційних обмежень має проходити перевірку того, чи не принесе приховування інформації більше шкоди інтересам суспільства, ніж її оприлюднення
Механізми доступу до інформації	Умови подання запитів, перелік обмежень на доступ до інформації, максимальні терміни надання відповідей, правила розповсюдження інформації, в тому числі стягнення плати за неї, зобов'язання державних органів пояснювати причини відмови у інформації тощо
Ефективний механізм контролю	Наявність, крім судів, спеціалізованих інститутів контролю за дотриманням закону про доступ до інформації, зокрема омбудсмена або комісара з питань інформації

виступають омбудсмен (наприклад Австралія, Бельгія, Ісландія, Нідерланди, Нова Зеландія) або комісар з питань інформації (наприклад, Великобританія, Ірландія, Канада, Угорщина), які призначаються та звітують перед парламентами [7, с. 35]. В Україні обрано перший варіант, згідно з яким парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Практичне забезпечення громадськості інформацією потребує використання спеціальних засобів, що поділяються згідно з двома підходами до інформування. Перший підхід передбачає надання органами публічної влади доступу до інформації у відповідь на запити громадян [7, с. 32]. Найбільш доцільним є використання Інтернету, який став доступним для більшості громадян. У багатьох країнах світу, в тому числі в Україні, всі значні державні установи мають власні веб-сайти, які об'єднує спільний урядовий портал. На веб-сайтах органів публічної влади, серед іншого, нерідко ведуться спеціальні рубрики, присвячені антикорупційній політиці. Крім того, відкриваються спеціалізовані веб-сайти або портали, на яких концентрується інформація про проблеми корупції та діяльність органів публічної влади щодо їх вирішення.

Другий підхід до забезпечення громадськості інформацією полягає у активному розповсюдженні інформації органів публічної влади за власною ініціативою [7, с. 33]. Для такого інформування громадян використовується пряме і непряме інформування, відповідно, через канали, що контролюються органами публічної влади, та канали, що є незалежними від цих органів. До механізмів прямого поширення інформації, насамперед, відноситься підготовка і розміщення інформаційних продуктів за відповідною тематикою як в державних, так і в недержавних ЗМІ з придбанням у останніх ефірного часу або друкарських площ. Особливо це стосується телебачення, враховуючи його найбільшу популярність і потенційний вплив на аудиторію. Ще один спосіб полягає у проведенні спеціальних заходів на зразок виставок, семінарів або конкурсів для донесення інформації громадянам в різних форматах за допомогою широкого кола технічних засобів. Заслуговує також на увагу механізм розсилки повідомлень громадянам електронною поштою, на які можна підписатися через веб-сайт.

Серед механізмів непрямого інформування громадян фахівці виділяють посередництво ЗМІ

та співпрацю з громадськими організаціями [8, с. 58–59]. Перший механізм передбачає висвітлення діяльності державних органів у різних ЗМІ (телебачення, радіо, преса, Інтернет-видання) шляхом прес-релізів, прес-конференцій, інтерв'ю, публіцистичних матеріалів тощо. До того ж владні структури не контролюють форму і зміст кінцевих матеріалів, що обумовлює потребу налагодження тісної співпраці із ЗМІ. Дієвим механізмом інформування громадськості є співпраця з громадськими організаціями. Зокрема, в Україні діє низка об'єднань, які спеціально займаються проблемами корупції, а саме: всеукраїнська громадська організація «Народний антикорупційний нагляд»; громадська організація «Антикорупційна рада України»; громадська організація «Агенція антикорупційних реформ» та інші. Як свідчить зарубіжний досвід співпраці з подібними організаціями, існує множина способів від інформування представників цих організацій, які потім інформують своїх членів, до спільного інформування громадян.

Результативна взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції передбачає активну співпрацю між державними органами, організаціями громадянського суспільства та громадянами, що базується на принципах партнерства. Така державно-громадська співпраця сприяє вирішенню принаймні чотирьох завдань [9, с. 158]:

- збільшення довіри громадян до владних інститутів, оскільки останні проводять антикорупційну діяльність не втаємничено, а прозоро, та запрошують усе суспільство до участі у цій діяльності;

- задоволення прагнень громадських організацій та активних громадян реально боротися з корупцією;

- прийняття більш ефективних державних рішень з питань запобігання та протидії корупції внаслідок залучення інтелектуального та інформаційного потенціалу суспільства;

- покращення реалізації антикорупційної політики за рахунок активної участі громадськості.

У цілому державно-громадська співпраця дозволяє набагато ефективніше знижувати рівень корупції, особливо на політичному рівні державної влади. Політична корупція є однією з основних перешкод для успішного здійснення масштабних проектів розвитку країни, проведення суспільних реформ. Отже її суттєве обмеження спільними зусиллями влади та громадянського суспільства відкриває можливості для реальних суспільних,

насамперед, соціально-економічних перетворень, від яких критично залежить національна безпека.

У цілому можна виділити два загальні напрями антикорупційної співпраці державних органів з громадськістю за суб'єктною ознакою – це співпраця зі ЗМІ та громадськими організаціями і громадянами.

Стосовно першого напрямку, Є. Невмержицький акцентує увагу на особливій ролі ЗМІ у вирішенні проблеми корупції на основі здобуття ними об'єктивної інформації та реальної можливості її поширення. На думку дослідника, ці два компоненти мають важливе значення не лише в антикорупційній діяльності, а й у широкому політичному аспекті, оскільки володіння повною об'єктивною інформацією та право її поширення – це можливість впливу на владу і корекції її дій [5, с. 26].

У виданні ООН, присвяченому антикорупційному інструментарію, узагальнені критично важливі засади діяльності ЗМІ, запровадженню яких мають сприяти органи публічної влади, оскільки їх дотримання дає можливість ЗМІ активно протидіяти корупції (рис. 1) [2, с. 344–346].

Згідно з рис. 1, для критичного і об'єктивного подання інформації про діяльність органів публічної влади у ЗМІ та гарантування довіри населення до цієї інформації, необхідна незалежність ЗМІ. Для досягнення такої незалежності потрібна прозорість відносин між органами державної влади і ЗМІ, а останні не повинні бути у власності держави або політичних угруповань, а якщо це неможливо, то важливо забезпечити функціонування різних ЗМІ, що представляють повний

спектр політичних поглядів. Ще одним аспектом є різноманітність ЗМІ та внутрішній плюралізм у їх середовищі, що дає можливість розкривати і оприлюднювати факти корупції у самих ЗМІ.

Ключове значення має обізнаність ЗМІ про стан корупції у державі, напрями і результати боротьби з нею. Журналісти повинні вміти відслідковувати та оцінювати корупційні прояви, володіти інформацією про стандарти і досягнення антикорупційної діяльності на національному та міжнародному рівнях. У цьому зв'язку результативність антикорупційної діяльності ЗМІ неможлива без належної компетентності її працівників, що зумовлює доцільність їх спеціальної підготовки. У багатьох випадках журналістам мають допомагати науковці або висококваліфіковані експерти з різних галузей. Важливе значення має запровадження стандартів етичної поведінки журналістів. Зокрема, у інформаційних матеріалах, що подаються широкому загалу, необхідно проводити чітке відмежування фактів від їх інтерпретації.

Ще однією засадою є доступність ЗМІ для максимально широкої аудиторії, оскільки це підвищує обізнаність громадян про проблеми корупції і зусилля держави у боротьбі з нею та сприяє суспільній підтримці цих зусиль. Більш того, ЗМІ можуть стимулювати публічні обговорення питань антикорупційної політики та конкретних заходів.

За другим загальним напрямом антикорупційної державно-громадської співпраці фахівці пропонують низку шляхів розвитку співпраці дер-

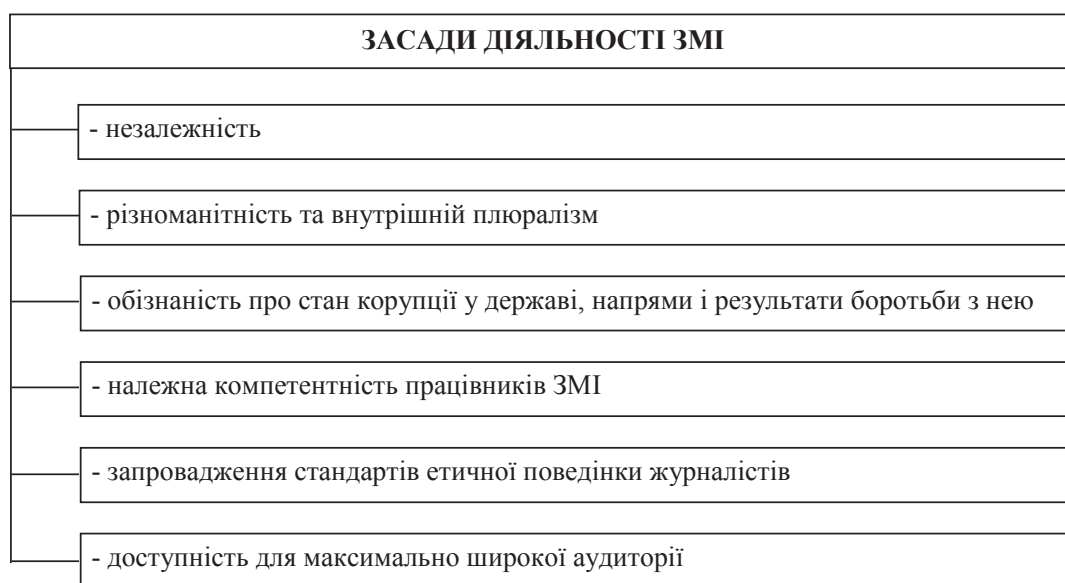


Рис. 1. Критично важливі засади діяльності ЗМІ з точки зору запобігання корупції

жавних органів з громадськими організаціями і громадянами, а саме:

- стимулювання інтересу громадських організацій до виявлення фактів корупційних дій та інформування широкої громадськості про судові рішення у корупційних справах і їх виконання;

- забезпечення публічності вироблення антикорупційної політики та заходів щодо її реалізації з максимальним залученням до цього процесу бізнесових кіл, науковців, працівників ЗМІ, представників громадських організацій та активних громадян;

- заохочення громадян повідомляти органи державної влади про випадки корупції, розвиток безпосередніх контактів між громадянами та антикорупційними органами через Інтернет;

- створення механізму аналізу інформації від громадян про корупційні діяння або їх спроби;

- передбачення на законодавчому рівні дієвих засобів захисту від переслідувань осіб, які інформують про випадки корупції або виступають свідками у корупційних справах [10].

Дієвим механізмом забезпечення співпраці державних органів з громадськістю щодо запобігання та протидії корупції вважається створення спеціальних організаційних структур [9, с. 162]. Зокрема, поширеним є створення дорадчих структур (рад, комісій, комітетів тощо) при главі держави, уряді або державних органах, що відповідають за антикорупційну діяльність. Прикладом зазначеної структури є чинна Національна рада з питань антикорупційної політики, що є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Іншим механізмом є створення суто громадських організаційних структур антикорупційної спрямованості, які співпрацюють з державними органами. Наприклад, Є. Невмержицький пропонує створити єдиний громадський центр антикорупційних технологій, який об'єднав би зусилля чисельних громадських організацій у боротьбі з корупцією. На думку автора, такому центру доцільно законодавчо надати низку прав та повноважень щодо запобігання та протидії корупції, що призведе до посилення ролі інститутів громадянського суспільства у відповідній діяльності [5, с. 27].

Важливим антикорупційним інструментом у міжнародній практиці визнане запровадження хартій громадян, що діють майже в усіх країнах ЄС [11, с. 42–44]. Вони встановлюють стандарти якості публічних послуг, що розробляються шляхом консультацій державних органів з громадя-

нами, які споживають ці послуги. Хартії громадян описують зміст послуг, що надаються державними агентствами, часові параметри такого надання, інформацію про відповідальних посадових осіб, засоби боротьби у разі неналежного надання послуг тощо. Хартії громадян можуть використовуватися, наприклад, як засіб подолання низової корупції за допомогою вироблення та оприлюднення стандартів якості послуг, за які чиновники часто вимагають хабарі.

Поширеною міжнародною антикорупційною практикою є створення центрів консультування громадян [9, с. 165]. Такі центри покликані надавати громадянам, особливо бідним та знедоленим, безкоштовні консультації у їх справах з державними установами. Основними функціями таких центрів є поширення інформації про публічні послуги, надання консультацій громадянам, забезпечення двосторонніх комунікацій між громадянами та органами державної влади. Центри можуть випускати спеціальні брошури, в яких інформують про наявні публічні послуги, можливості їх отримання та подання скарг у разі незадовільного їх надання або вимагання хабарів. Ключовою особливістю роботи центрів є безкоштовність консультування, тому переважно в них працюють підготовлені волонтери. У деяких країнах зазначені центри створюються урядом або міжнародними організаціями, але вони зберігають певну незалежність для забезпечення чесності та неупередженості у наданні консультацій.

Однією з ключових умов досягнення цілей антикорупційної політики є запровадження дієвого громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Зокрема, ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає можливість здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції. Додатково ст. 14 спеціально встановлює, що громадський контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції забезпечується через громадську раду при цьому агентстві [12].

Загальною метою є залучення до контрольної діяльності інститутів громадянського суспільства, насамперед громадських об'єднань та ЗМІ, роль яких є не виправдано малою. Видається, що розвиток громадського контролю безпосередньо сприяє зміцненню національної безпеки, оскільки діяльність посадовців-корупціонерів часто завдає прямої шкоди або створює суттєві загрози національним інтересам. На думку Є. Невмержицького, питання громадського контролю доцільно

вирішити у спеціальному законі «Про громадський контроль», який, крім іншого, передбачив би форми і способи такого контролю [5, с. 26]. В Україні розроблялися проекти даного закону, проте відповідний нормативно-правовий акт наразі відсутній.

У технологічному вимірі виділяють наступні важливі методи громадського контролю:

1. Контрольна перевірка – одинична перевірка діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та інших суб'єктом громадського контролю за ініціативою останнього або на підставі звернень громадян.

2. Громадський моніторинг – оцінка ефективності та результативності діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та інших, що проводиться суб'єктом громадського контролю шляхом збору і аналізу відкритої інформації про цю діяльність протягом певного періоду.

3. Громадська експертиза – аргументована оцінка прийнятого нормативно-правового акту, його проекту, іншого рішення або дії органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та інших з конкретних проблем, що мають суспільне значення або є предметом великого інтересу з боку громадськості, яку проводить незалежна група громадян (громадських експертів).

4. Громадський аудит – оцінка суб'єктом громадського контролю відповідності публічно прийнятих зобов'язань (заяви в ЗМІ; передвиборні обіцянки; зобов'язання, зафіксовані в документах тощо) посадової особи органу публічної влади фактичному їх виконанню.

5. Громадське розслідування – проведення дослідження фактів і обставин, пов'язаних з діяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та інших, що спричинила порушення прав і законних інтересів громадян [13, 160–164].

А. Крупник на основі аналізу зарубіжного досвіду виділяє умови дієвості громадського контролю, серед яких [14]:

– усвідомлення органами публічної влади та посадовими особами усіх рівнів необхідності існування громадського контролю;

– усвідомлення громадянами, громадськими об'єднаннями, територіальними громадами своєї відповідальності за стан справ на власній території, що має спонукати їх до участі у здійсненні громадського контролю;

– наявність розвинутої законодавчої бази, що передбачає обов'язковість для органів влади залу-

чати представників громадськості до вироблення та реалізації публічної політики, а також містить дієздатні механізми громадського контролю;

– наявність постійно діючої системи навчання та підвищення кваліфікації громадських експертів, забезпечення їх фахової спеціалізації та озброєння необхідними нормативно-методичними матеріалами;

– створення асоціацій споріднених структур, які здійснюють громадський контроль, що дає можливість представляти на владному рівні інтереси кожної окремої організації та впливати законними методами на формування та реалізацію державної політики у цій сфері;

– тісний творчий зв'язок та обмін досвідом здійснення громадського контролю між громадськими організаціями та владними структурами, а також з відповідними зарубіжними та міжнародними організаціями.

Висновки. Взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції є вагомим чинником національної безпеки. Зокрема, прозорість діяльності органів публічної влади є вкрай важливим засобом згуртування суспільства, що значно підвищує його стійкість до загроз національній безпеці. Законодавчою базою забезпечення такої прозорості є дієвий закон про доступ до інформації, що повинен містити такі елементи: презумпцію відкритості; чітко визначений та обмежений перелік винятків; механізми доступу до інформації; ефективний механізм контролю. Технології забезпечення громадськості інформацією поділяються згідно з двома підходами, що передбачають надання доступу до неї за запитом громадян та активне розповсюдження інформації.

Результативна взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції передбачає активну співпрацю, що базується на принципах партнерства. Особливо важливо, що така співпраця є ефективною з погляду зниження рівня політичної корупції, суттєве обмеження якої відкриває можливості для реальних суспільних, насамперед, соціально-економічних перетворень, від яких критично залежить національна безпека. Технології антикорупційної співпраці державних органів з громадськістю поділяються за двома загальними напрямками, що охоплюють співпрацю зі ЗМІ та громадськими організаціями і громадянами.

Однією з ключових умов досягнення цілей антикорупційної політики є запровадження дієвого громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Його розвиток безпосе-

редньо сприяє зміцненню національної безпеки, оскільки діяльність посадовців-корупціонерів часто завдає прямої шкоди або створює суттєві загрози національним інтересам. Важливими методами громадського контролю є контрольна перевірка, громадський моніторинг, громадська

експертиза, громадський аудит, громадське розслідування.

Перспективою подальших досліджень у даному напрямі є розвиток технологій взаємодії держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції з урахуванням української специфіки.

Список літератури:

1. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
2. UN anti-corruption toolkit / ed. by P. Langseth (2nd edn). Vienna: United Nations, 2004. 655 p. URL: http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf.
3. Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества / под ред. М.Б. Горного. Санкт-Петербург: Норма, 2000. 272 с.
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: підписана 31 жовт. 2003 р.; ратифікована Україною 18 жовт. 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49. с. 2048.
5. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02. Київ, 2009. 36 с.
6. UNDP and the right to information: Seminar report. Oslo: Oslo governance centre, 2006. 22 p. URL: http://www.undp.org/oslocentre/flagship/access_information.html.
7. Caddy J., Vergez C. Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD, 2001. 267 p. URL: http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd_participation.pdf.
8. Грембергер М. Граждане как партнеры. Руководство ОЭСР по информированию, консультациям и активному участию общества в разработке политического курса; пер. с англ. Москва: Весь мир, 2002. 120 с.
9. Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні: навч. посіб. Київ: Вид-во Ліра-К, 2016. 192 с.
10. National anti-corruption programme of the Republic of Lithuania: Resolution of the Seimas of the Republic of Lithuania, 17 January 2002 № IX-711. URL: <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/getfmt?C1=e&C2=181759>.
11. Nikos M. Trends of administrative reform in Europe: towards administrative convergence? International Public Management Review. 2001. Vol. 2. № 2. P. 39-53. URL: www.inpuma.net/test2/issue3/Nikos2.pdf.
12. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. Голос України. 25 жовтня 2014 р.
13. Механізми взаємодії суспільства та влади: підручник / авт. кол.: А.М. Михненко (кер. авт. кол.), С.О. Кравченко, В.Ф. Мартиненко та ін. Київ: НАДУ, 2013. 210 с.
14. Крупник А.С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львів, 2007. Вип. 14. С. 146–154.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРЕДОТВРАЩЕНИИ КОРРУПЦИИ КАК ФАКТОР НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье комплексно выделены основы и технологии взаимодействия государства и гражданского общества в предотвращении коррупции как фактора национальной безопасности. В частности, прозрачность деятельности органов публичной власти является крайне важным средством объединения общества. Это значительно повышает его устойчивость к угрозам национальной безопасности. Государственно-общественное сотрудничество эффективно с точки зрения снижения уровня политической коррупции. Ее существенное ограничение открывает возможности для реальных общественных, прежде всего, социально-экономических преобразований, от которых критически зависит национальная безопасность. Внедрение действенного общественного контроля непосредственно содействует укреплению национальной безопасности, поскольку коррупционная деятельность должностных лиц часто наносит прямой ущерб или создает существенные угрозы национальным интересам.

Ключевые слова: предотвращение коррупции, взаимодействие государства и гражданского общества, национальная безопасность, прозрачность деятельности органов власти, антикоррупционное сотрудничество государственных органов с общественностью, общественный контроль.

**STATE AND CIVIL SOCIETY INTERACTION IN CORRUPTION PREVENTION
AS FACTOR OF NATIONAL SECURITY**

The article picks out in complex the grounds and technologies of state and civil society interaction in corruption prevention as a factor of national security. In particular, transparency of public authorities' activity is the very important mean of society joining up. It raises significantly a stability of society concerning national security threats. State and society collaboration is effective for reduction of the political corruption level. Considerable limitation of this corruption opens possibilities for real social, at first, socio-economic transformations determining crucially the condition of national security. Introduction of the effective civil control facilitate directly the national security strengthening because a corruption activity of officials damages or threatens often for national interests immediately.

Key words: *corruption prevention, state and civil society interaction, national security, transparency of authority bodies activity, anticorruption collaboration between state authorities and public, civil control.*

Відомості про авторів

Агафонова Н.О. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили.

Акімов А.В. – аспірант кафедри бізнес адміністрування і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності ДВНЗ «Запорізький національний університет».

Бондар Г.Л. – кандидат політичних наук, доцент кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили.

Гаврилюк А.М. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри міжнародного туризму Київського національного університету культури і мистецтв.

Горбик В.М. – кандидат наук з державного управління, генеральний директор Державного підприємства «Спеціалізоване лісогосподарське підприємство «Київоблагроліс».

Горник В.Г. – доктор наук з державного управління, доцент, директор навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Євсюков О.П. – кандидат психологічних наук, доцент, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

Ковтун Г.О. – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України.

Козименко І.А. – аспірант кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентіві України.

Кравченко С.О. – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Круглов В.В. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування Харківського національного університету будівництва та архітектури.

Мельничук Л.М. – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентіві України.

Николасва В.І. – кандидат педагогічних наук, доцент Донецького державного університету управління.

Осик С.В. – аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентіві України.

Полішкевич Л.Д. – аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України.

Сергієнко О.В. – аспірант кафедри державознавства і права Національної академії державного управління при Президентіві України.

Сироватка С.О. – аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України.

Сімак С.В. – доктор наук з державного управління, доцент, професор Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Сухенко С.В. – аспірант кафедри державознавства і права Національної академії державного управління при Президентіві України.

Твердохліб О.С. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентіві України.

Уліцький А.Г. – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України; помічник-консультант народного депутата України Апарату Верховної Ради України.

Федоров Г.О. – здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

Черніков Д.О. – аспірант кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентіві України.

Штельмашенко А.Д. – кандидат політичних наук, асистент кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Державне управління

Том 29 (68) № 3 2018

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Н. Кузнєцова*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33

Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 13,98. Ум.-друк. арк. 16,04. Зам. № 718/77.

Підписано до друку 18.06.2018. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105

Телефон +38 (0552) 39 95 80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.