

ПУБЛІЧНЕ | PUBLIC
УРЯДУВАННЯ | MANAGEMENT



ISSN 2414-05-62

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 3 (4) – вересень 2016

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Київ
ДП "Видавничий дім "Персонал"
2016

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
доцент, академік Української Технологічної
Академії, академік Міжнародної
Кадрової Академії
Випусковий редактор *Ю. А. Носанчук*
Комп'ютерне макетування *А. П. Нечипорук*

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 10 від 28.09.2016)

Видання є таким, що реферується в міжнародних
наукометричних базах РИНЦ та КиберЛенинка,
у вітчизняній реферативній базі даних
“Україніка наукова” та українському
реферативному журналі “Джерело”.

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція за-
лишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ДП «Видавничий дім «Персонал»
просп. Червонозоряний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039

Editorial

Editorial in Chief
Yevgen Aleksandrovych Romanenko,
Doctor of sciences in Public Administration,
Associate Professor, Academician of the Ukrainian
Technological Academy, Academician of the
International Personnel Academy
Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 10 from 28.09.2016)

The edition is such that is reviewed in the internation-
al scientometric bases РИНЦ, КиберЛенинка and in
the domestic abstract database “Україніка наукова”
and ukrainian abstract journal “Джерело”
(Series 3. Social and Human Sciences. Arts).

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Address of the editorial:
ДП «Видавничий дім «Персонал»
ave. Chervonozoryanyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Головний редактор — Романенко Євген Олександрович, доктор наук з державного управління, доцент, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії.

Редакційна колегія

1. Андрущенко Тетяна Вікторівна — доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України.

2. Афонін Едуард Андрійович — доктор соціологічних наук, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України.

3. Бова Тетяна В'ячеславівна — доктор наук з державного управління, доцент, Херсонський національний технічний університет, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

4. Бодров Володимир Григорович — доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

5. Бульба Володимир Григорович — доктор наук з державного управління, професор, декан факультету підготовки магістрів державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

6. Бутирська Тетяна Олександрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

7. Валевський Олексій Леонідович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

8. Вендт Ян Анджей — доктор хабілітований наук про Землю у сфері географії, професор, заступник директора з питань науки та розвитку Інституту океанографії та географії Гданського університету (Польща).

9. Гаєвська Лариса Анатоліївна — доктор наук з державного управління, доцент, заступник начальника управління з навчаль-

ної роботи — начальник відділу менеджменту знань Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри управління освітою.

10. Гвожджевiч Сильвія — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожові-Великопольському (Гожув-Великопольський, Польща).

11. Гечбайя Бадри Нодарович — доктор економічних наук, Асоційований професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі. Факультет економіки і бізнесу. Керуючий департаменту управлінням бізнесу (Грузія).

12. Гурковський Володимир Ігорович — доктор наук з державного управління, перший заступник директора ВГО “Центр дослідження проблем публічного управління”.

13. Дацiй Надія Василівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності та адміністративного менеджменту Академії муніципального управління.

14. Девадзе Анзор Хемидович — кандидат економічних наук, доктор економіки, професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет туризму (Грузія).

15. Денисюк Світлана Георгіївна — доктор політичних наук, професор кафедри суспільно-політичних наук Вінницького національного технічного університету.

16. Довгань Валерій Іванович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права.

17. Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, проректор з наукової роботи та міжнародних зв'язків Академії муніципального управління.

18. Драгомирецька Наталія Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

19. Жулева Гергана — Доктор PhD, виконавчий директор болгарської урядової “Програми доступу до інформації” (Болгарія).

20. Іваницька Ольга Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету.

21. Ірвін Студін — Доктор PhD, професор Школи державної політики та управління Університету Торонто, Президент Інституту питань ХХІ століття, головний редактор і видавець журналу Global Brief (Канада).

22. Кайдашев Роман Петрович — доктор юридичних наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

23. Козаков Володимир Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, Національна академія державного управління при Президентіві України, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентіві України.

24. Корнієвський Олександр Анатолійович — доктор політичних наук, доцент, завідувач сектору громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень.

25. Кринична Ірина Петрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

26. Крюков Олексій Ігорович — доктор наук з державного управління, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

27. Литвин Юрій Олексійович — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління.

28. Лопушинський Іван Петрович — доктор наук з державного управління, професор, Херсонський національний технічний університет, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

29. Мамічев Олексій Юрійович — доктор політичних наук, доцент, завідувач кафедри

теорії та історії російського та зарубіжного права Владивостокського державного університету економіки і сервісу (Росія).

30. Миколайчук Микола Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, професор кафедри економічної та фінансової політики.

31. Мікеладзе Едуард Важаєвич — кандидат економічних наук, професор, Хічаурський навчальний університет ім. святої Тбел Абусерідзе, факультет економіки та бізнесу (Грузія).

32. Молодцов Олександр Володимирович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу.

33. Науменко Раїса Андріївна — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, Київський національний торговельно-економічний університет, професор кафедри менеджменту.

34. Наумкіна Світлана Михайлівна — доктор політичних наук, професор Державного закладу “Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського” (м. Одеса).

35. Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, академік Академії будівництва України, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, перший заступник голови Об’єднання організацій роботодавців “Всеукраїнська конфедерація роботодавців житлово-комунальної галузі України”.

36. Новак-Каляєва Лариса Миколаївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

37. Новаченко Тетяна Василівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України.

38. Олуйко Віталій Миколайович — доктор наук з державного управління, професор,

голова Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України.

39. Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна — доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України.

40. Пірен Марія Іванівна — доктор соціологічних наук, професор, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, завідувача кафедрою.

41. Плющ Руслан Миколайович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

42. Половцев Олег Валентинович — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

43. Радченко Олександр Віталійович — доктор наук з державного управління, професор надзвичайний Поморської академії в Слупську (Польща).

44. Ромат Євгеній Вікторович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету.

45. Руденко Ольга Мстиславівна — доктор наук з державного управління, доцент, директор науково-дослідного інституту публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету.

46. Ручка Анатолій Олександрович — доктор соціологічних наук, професор, Інститут соціології НАН України, головний науковий співробітник.

47. Саханенко Сергій Єгорович — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України.

48. Сіцинська Майя Володимирівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри філософії та політології Національного університету державної податкової служби України.

49. Слінько Олександр Анатолійович — доктор політичних наук, професор, завідувач

кафедри політології та політичного управління Воронежської філії Російської академії народного господарства та державної служби при Президенті Російської Федерації (Росія).

50. Соболева Наталя Іванівна — доктор соціологічних наук, старший науковий співробітник, Інститут соціології НАН України, провідний науковий співробітник.

51. Сурай Інна Геннадіївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентові України, м. Київ.

52. Суший Олена Володимирівна — доктор наук з державного управління, доцент, Інститут соціальної та політичної психології НАПН України, завідувач лабораторії.

53. Тадеуш Троціковскі — доктор наук про управління, професор, член-кореспондент Регіональної Академії Менеджменту, Голова Правління Регіонального Центру Європейської Інтеграції (Польща).

54. Халецька Аліна Анатоліївна — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту організацій та зовнішньоекономічної діяльності Волинського інституту економіки та менеджменту.

55. Філіпенко Тетяна В'ячеславівна — доктор наук з державного управління, професор Міжрегіональної Академії управління персоналом.

56. Червякова Ольга Володимирівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

57. Чернишов Юрій Георгійович — доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри Алтайського державного університету, директор Алтайської школи політичних досліджень (Росія).

58. Шайгородський Юрій Жанович — доктор політичних наук, доцент, головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

59. Шпак Юрій Валерійович — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Нац. ун-ту водного господарства та природокористування.

60. Яутріте Брієде — доктор юридичних наук, професор, Латвійський університет, юридичний факультет (Латвія).

Editor in Chief — Yevhen Aleksandrovych Romanenko, Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Academician of the Ukrainian Technological Academy, Academician of the International Personnel Academy.

Editorial board

1. Tetiana Viktorivna Andrushchenko — Doctor of Political Science, professor, leading researcher of the Institute of Higher Education of National Academy of Educational Sciences of Ukraine.

2. Eduard Andriyovych Afonin — Doctor of Social Sciences, Professor of Department of Public Policy and Community Development of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

3. Tatiana Vyacheslavovna Bova — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Kherson National Technical University.

4. Vladimir Grigorovich Bodrov — Doctor of economic science, professor, Head of the Dept. of administration of National Economy and Economic Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

5. Vladimir Grigorovich Bulba — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Dean of the Faculty of Masters Preparation of Public Administration of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine;

6. Tatiana Aleksandrovna Butyrskaya — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

7. Alexei Leonidovich Walewski — Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher, Senior Research of the National Institute for Strategic Studies.

8. Andrzej Jan Wendt — Habilitovany doctor of Earth Sciences in the field of geography, professor, Deputy Director from questions of Science and Development of Institute of the Oceanography and Geography of the Gdansk University (Poland).

9. Larissa Anatoliivna Gayevska — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Depchief of Management from

Educational Work is a Chief of Department of Management of Knowledge of the National Academy of State Administration at President of Ukraine, Professor of Department of Management Education.

10. Sylvia Hvozhdzhyevich — Candidate of Science, Dept. of Administration and the National Security of State Higher Professional School. named Jakub from Paradyzhu in Lublin-Velykopolckomu (Gorzow Wielkopolski, Poland).

11. Badri Nodarovych Hechbayya — Doctor of Economics, professor Asotsiurovany, Batumi State University of Shota Rustaveli. Faculty of Economics and Business. Managing of the Dept. of business management (Georgia).

12. Vladimir Igorevich Hurkovskyy — Doctor of science in Public Administration, First Deputy Director of the NGO "Center of studies of problems of public administration".

13. Nadia Vasylivna Datsiy — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Management of Foreign Activity and administrative management of the Academy of Municipal Management.

14. Anzor Hemydovych Devadze — Candidate of economic science, Doctor of Economics, professor, Sh. Rustaveli Batumi State University, Dept. of Tourism (Georgia).

15. Svitlana Heorhiivna Denysiuk — Doctor of Political Science, professor of the Dept. Sociopolitical Sciences of the Vinnitsa National Technical University.

16. Valery Igorevich Dougan — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self — government of Khmelnytsky University of Management and Law.

17. Ivan Aleksandrovych Dragan — Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher, Vice-Rector of Research and International Relations of the Academy of Municipal Management.

18. Natalia Mikhailivna Dragomiretskaya — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Social and Political Sciences of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the Na-

tional Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

19. Gargana Zhuleva — Doctor PhD, Executive Director of the Bulgarian government's "Program of access to information" (Bulgaria).

20. Olga Mikhailivna Ivanytska — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. marketing and advertising of Kyiv National University of Trade and Economics.

21. Irvin Studin — PhD, professor in the School of Public Policy and Governance of the University of Toronto, President of the Institute for XXI Century Questions, and also Editor-in-Chief and Publisher of Global Brief magazine (Canada).

22. Roman Petrovich Kaidashev — Doctor of juridical science, professor of the Department of public administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

23. Volodymyr Nikolaevich Kozakov — Doctor of science in Public Administration, Professor of public policy and social development of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

24. Oleksandr Anatoliyovych Kornievskyy — Doctor of Political Science, Associate professor, the Head of the Dept. of civil society of the National Institute for Strategic Studies (NISS).

25. Irina Petrivna Krynychna — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, professor Department of Public Administration and Local Self-Government of the Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

26. Alexey Igorevich Kryukov — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Political Science and Philosophy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

27. Yuri Oleksiyovych Lytvyn — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Public Administration and Local government of the Academy of Municipal Management.

28. Ivan Petrovich Lopushynskyy — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of public administration and local government of the Kherson National Technical University.

29. Alex Yuriyovych Mamichev — Doctor of Political Science, Associate professor, Head of

the Department of Theory and history of Russian and international law of the Vladivostok State University of Economics and Service (Russia).

30. Mykola Nikolaevich Mykolaichuk — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of economic and financial policy of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

31. Edward Vazhayevych Mikeladze — Candidate of Economic Science, Professor, Tbel Abuseridze Hichaurskiy University. Faculty of Economics and Business (Georgia).

32. Alexander Vladimirovich Molodtsov — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

33. Raisa Andreyevna Naumenko — Doctor of science in Public Administration, Senior Research, Professor of the Dept. of management of the Kyiv National University of Trade and Economics.

34. Svetlana Mykhaylivna Naumkina — Doctor of Political Science, Professor of the South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky.

35. Alexander Mikhailovich Nepomnyashchii — Doctor of science in Public Administration, Academician of Academy of building of Ukraine, Assistant Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, First Deputy of Chairman of the Association of employers "All-Ukrainian Confederation of Employers of housing industry in Ukraine".

36. Larisa Nikolaevna Novak-Kaliayeva — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

37. Tatiana Vasylivna Novachenko — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

38. Vitaliy Nikolayevich Oluyko — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of Khmelnytsky regional territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

39. Oksana Ihorivna Parkhomenko-Kutsevil — Doctor of science in Public Administration, Chief Researcher of the Institute of Problems of Public Administration and Local Self-government of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

40. Maria Ivanovna Piren — Doctor of Social Sciences, Professor, Head of the Dept. of the Chernivtsi National University.

41. Ruslan Nikolayevich Plyushch — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

42. Oleg Valentinovich Polovtsev — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University;

43. Alexander Vitaliyovych Radchenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the emergency Pomeranian Academy in Slupsk (Poland).

44. Yevgeny Viktorovich Romat — Doctor of science in Public Administration, Head of the Dept. of marketing and advertising of the Kyiv National University of Trade and Economics.

45. Olga Mstyslavivna Rudenko — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Director of the Research Institute of Public Administration and Management of the Chernihiv National Technological University.

46. Anatoly Alexandrovich Ruchka — Doctor of Social Sciences, Professor, Chief researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

47. Sergey Yegorovich Sahanyenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of public administration and local government of the Odessa Regional Institute of Public Administration under the President of Ukraine of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

48. Maya Volodymyrivna Sitsinsky — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Political Science of the National University of the State Tax Service of Ukraine.

49. Alexandr Anatoliyovich Slinko — Doctor of Political Science, professor, Head of the Department of political science and political administration of the Voronezh branch of the Russian Academy of National Economy and

Public Service under the President of the Russian Federation (Russia).

50. Natalia Ivanivna Soboleva — Doctor of Social Sciences, senior researcher, leading researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

51. Inna Gennadijivna Suray — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

52. Olena Volodymyrivna Sushiy — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, head of the laboratory of the Institute of Social and Political Psychology of the National Academy of Political Science of Ukraine.

53. Tadeusz Trocikowski — Doctor of Management Sciences, professor, corresponding member of the Regional Academy of Management, Chairman of the Regional Centre for European Integration (Poland).

54. Alina Anatoliivna Haletska — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Management of Organizations and Foreign Activity of the Volyn Institute of Economics and Management.

55. Tatyana Vyacheslavivna Filippenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Interregional Academy of Personnel Management.

56. Olga Volodymyrivna Chervyakova — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Department of public administration of thwe Interregional Academy of Personnel Management.

57. Yuri Georgiyovich Chernyshev — Doctor of Political Science, professor, Head of the Department of Altai State University, Director of the Altai School of Political Studies (Russia).

58. Yuri Zhanovych Shaygorodsky — Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Research Scientist of the I. F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine

59. Yury Valeriovich Shpak — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of public administration, documentation and information activities of the National University of Water Household and Environment.

60. Jautrite Briede — Dr. iur, professor, University of Latvia, Faculty of Law (Latvia).

ЗМІСТ

Гечбаия Б. Н., Беридзе З. М.		
Основные вопросы принятия решения в менеджменте	14	
Берназюк Я. О.		
Питання удосконалення Конституції України	20	
Бельська Т. В.		
Суспільні цінності як фактор впливу на державну політику в умовах сучасних цивілізаційних викликів.....	30	
Гаврилюк А. М.		
Сучасні тенденції публічно- приватного партнерства в індустрії туризму України	40	
Дегтяр А. О.		
Соціальна держава в ситуації сучасних викликів та місце в ній філантропії.....	50	
Дегтяр О. А., Мурашев С. П.,		
Механізми державного управління природокористуванням в автотранспортному комплексі	60	
Козловський Є. В.		
Співробітництво України та Всесвітньої туристичної організації як один з інструментів реалізації державної туристичної політики.....	72	
Лук'янчук Р. В.		
Деякі питання реформування системи державного управління у сфері забезпечення кібернетичної безпеки: сучасний погляд.....	81	
Мельник О. М.		
Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні.....	93	
Митрофанов О. А.		
Лобіювання як механізм забезпечення конституційних прав громадян.....	101	
Пархоменко-Куцевіл О. І.		
Методологічні засади формування професійних кадрів у системі публічного управління.....	112	
Радченко О. В.		
Геостратегічна Україна	119	
Романенко Є. О.		
Реформування Збройних сил України за стандартами НАТО	142	
Sahanenko S. E., Kolesnichenko N. N.		
The prerequisites for consolidated local communities in Ukraine	151	
Соболь І. І.		
Особливості організації влади та управління Рейхскомісаріату “Україна”	158	
Суший О. В.		
Теоретичні засади соціальної архетипіки.....	168	

Тавадзе И. З.

Денежно-кредитная политика
Грузии и ее роль в регуляции
денежного оборота..... 181

Chaplay I. V.

Theoretical and methodological
identification of the public
marketing in the context
of the modern
research approaches..... 190

Червякова О. В.

Перехід від державного до
публічного управління в умовах
розвитку громадянського
суспільства в Україні 198

Яценко В. А.

Оцінка ефективності
функціонування туристичної
дестинації в Одеському регіоні:
шляхи розвитку 207

ГЛИБОКОПОВАЖНІ ПАНІ ТА ПАНОВЕ!

Система державного управління, яка існує нині в Україні, незважаючи на неодноразові спроби її реформування, має рудименти командно-адміністративної системи управління, що ґрунтується на невиправданій централізації функцій і повноважень. Основними причинами такого стану є відсутність політичної волі правлячої еліти до зміни цієї системи, внутрішній опір змінам у середині системи державного управління, фрагментарний підхід до реформування (спроби точкових змін), відсутність координації між різними ініціативами щодо реформування державного управління. Всі ці та інші проблеми потребують ґрунтовного висвітлення та актуалізації в засобах масової інформації.

Збірник “Публічне урядування” привертає увагу злободенністю й аналітичністю матеріалів з актуальних питань державного управління. Публікації збірника сприяють досягненню суспільного консенсусу щодо конституційного ладу країни, її державного устрою та територіальної організації, діяльності політичних партій тощо. На сьогодні збірник став по-справжньому масовим інформаційно-аналітичним виданням, цікавим для громадських і політичних діячів, тих, хто займається наукою, культурою і бізнесом, будь-якої небайдужої і мислячої людини.



Із задоволенням співпрацюю з Вами у близькій моїм інтересам галузі державного управління. Хочу зазначити, що публікації збірника і його спеціальні випуски, присвячені проблемам та перспективам розвитку публічної влади, з великим інтересом обговорюються і вивчаються як у професійному середовищі, так і серед широкого загалу читачів.

Від щирого серця бажаю колективу редакції подальших успіхів у випуску збірника “Публічне урядування”, який серйозно збагачує багатоклірну інформаційну палітру сучасної України на благо зміцнення її могутності, процвітання і духовного відродження.

З повагою,

Голова Національного агентства України

з питань державної служби, доктор політичних наук,

член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України,

заслужений економіст України

Костянтин Ващенко

ДОРОГІ КОЛЕГИ!



Філософія державного управління, на сучасному етапі розбудови України, має виходити з усвідомлення цілеспрямованого впливу на певні процеси в соціальній системі, з урахуванням властивих їй об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку.

При цьому визначальним є те, що для досягнення цілей національного зростання України сучасному суспільству необхідно отримувати своєчасну інформацію про важливі

події сфери державного управління, результати міжнародних і українських досліджень, а також ініціювати робочі зустрічі з питань розвитку галузі.

Кожен вихід збірника “Публічне урядування” — результат прагнення колективу редакції представити читачам об'єктивну картину подій, що розгортаються в галузі державного управління. Все це вселяє впевненість, що спільними зусиллями ми зможемо домогтися згоди в суспільстві, процвітання України, благополуччя і впевненості її громадян у завтрашньому дні.

Вважаю, що збірник довів кожним опублікованим матеріалом, що він не сторонній спостерігач процесів, що відбуваються в Україні, а активний прихильник конструктивного вирішення проблем державного управління, діяльний учасник позитивних зрушень у суспільній свідомості.

Бажаю творчих успіхів, здоров'я та особистого щастя кожному співробітнику Вашого збірника, а читачам — цікавих ініціатив, змістовних наукових ідей та публікацій.

**З повагою,
керівник Апарату Адміністрації Президента України,
кандидат юридичних наук**

Олексій Дніпров

ВЕЛЬМИШАНОВНІ АВТОРИ ТА ЧИТАЧІ!

Швидкі темпи розвитку науки державного управління, поява нових, часом революційних технологій, необхідність освоювати європейські методи інноваційного розвитку, удосконалювати процес формування демократичних тенденцій в Україні вимагають від науковців, представників органів державної влади безперервної освіти. Пріоритетними стають питання покращення функціонування системи державного управління шляхом удосконалення механізмів мотивації, інновацій, комунікації, організаційних перетворень, управління якістю і людськими ресурсами, антикризового управління тощо.

Цілком зрозуміло, що успішний і динамічний розвиток сучасного державного управління неможливий без ефективного наукового супроводу. Саме тому пріоритетним завданням збірника “Публічне урядування” є організація інформаційної підтримки процесу впровадження результатів наукових досліджень і розробок організацій, напрямом



діяльності яких є державне управління.

Від імені редакції збірника запрошую науковців, учених, спеціалістів, які працюють у галузі державного управління, державних службовців, наших закордонних колег до успішної і плідної роботи, продуктивного обміну досвідом та новими науковими досягненнями!

**З повагою,
головний редактор,
Президент Асамблеї докторів наук з державного управління України,
доктор наук з державного управління, доцент,
академік Міжнародної Кадрової Академії та
Української Технологічної Академії,
почесний доктор Національного інституту
економічних досліджень Грузії,
заслужений юрист України**

Євген Романенко



УДК 005(075.8) О-753

Гечбаия Бадри Нодарович,

доктор экономики, ассоциированный профессор, заведующий кафедрой управления бизнесом, Батумский государственный университет им. Шота Руставели, 6010, Грузия, г. Батуми, ул. Ниношвили, 35, тел.: 9955933722115, e-mail: badrigechbaia@gmail.com

Гечбаія Бадрі Нодаровіч,

доктор економіки, асоційований професор, завідувач кафедри управління бізнесом, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, 6010, Грузія, м. Батумі, вул. Ніношвілі, 35, тел.: 9955933722115, e-mail: badrigechbaia@gmail.com

Badri Nodarovich Gechbaia,

Doctor of Economics, associated professor, Head of Business Management Department, Batumi Shota Rustaveli State University, Georgia, Batumi, Ninoshvili Str., 35, 6010, tel: 9955933722115, e-mail: badrigechbaia@gmail.com

Беридзе Заза Мурадович,

докторант, Грузинский технический университет, 0175, Грузия, г. Тбилиси, ул. Костава, 77, тел.: 599273326, e-mail: z.beridze@gmail.com

Берідзе Заза Мурадович,

докторант, Грузинський технічний університет, 0175, Грузія, м. Тбілісі,

вул. Костава, 77, тел.: 599273326, e-mail: z.beridze@gmail.com

Zaza Muradovich Beridze, Doctoral candidate, Georgian Technical University, 0175 Georgia, Tbilisi, Kostava Str., 77, tel: 599273326, e-mail: z.beridze@gmail.com

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ В МЕНЕДЖМЕНТЕ

Аннотация. В предпринимательской деятельности частные решения отличаются принятием быстрых решений, которые обоснованы на опыте ассоциаций и навыках личности, а в управленческой деятельности каждое решение требует более взвешенного и заранее продуманного плана действий,

который включает в себя сбор информации, анализ каждой осуществленной операции, рассмотрение экспертных советов и предоставление официальной оценки управленческих решений в условиях риска.

Ключевые слова: современный менеджмент, принятие решения, предпринимательство, управленческая деятельность, экономическая наука.

ОСНОВНІ ПИТАННЯ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У МЕНЕДЖМЕНТІ

Анотація. У підприємницькій діяльності приватні рішення відрізняються прийняттям швидких рішень, які обґрунтовані на досвіді асоціацій і навичках особистості, а в управлінській діяльності кожне рішення вимагає більш зваженого і заздалегідь продуманого плану дій, який охоплює збір інформації, аналіз кожної здійсненої операції, розгляд експертних рад і надання офіційної оцінки управлінських рішень в умовах ризику.

Ключові слова: сучасний менеджмент, прийняття рішення, підприємництво, управлінська діяльність, економічна наука.

MAIN ISSUES IN MANAGEMENT DECISION-MAKING

Abstract. The particular solutions in the entrepreneurial activity differ with making a quick decision which is based on feelings, experiences, associations and personal skills. And in management activity each solution requires a more balanced and premeditated plan of action, which includes gathering of information, reviewing of each implemented operation, consideration of expert advice and providing a formal assessment of administrative decisions in risk conditions.

Keywords: modern Management, decision-making, entrepreneurship, management activity, economic science.

Постановка проблемы. Реформы, проводимые в современной Грузии, должны качественно упрочить национальную экономику страны и перевести ее на более высокую ступень развития. Эти коренные изменения, в первую очередь, отражаются на качественном функционировании предпринимательства, а также на других субъектах национального хозяйства. Основной базой этих изменений есть национальное предпринимательство, как главная движущая сила хозяйственной деятельности страны.

В предпринимательской деятельности частные решения отличаются принятием быстрых решений, которые обоснованы на опыте ассоциаций и навыках личности, а в управленческой деятельности каждое решение требует более взвешенного и заранее продуманного плана действий, который включает в себя сбор информации, анализ каждой осуществленной операции, рассмотрение экспертных советов и предоставление официальной оценки управленческих решений в условиях риска [1, с. 142–144].

Наука всегда играет определенную роль во время принятия управленческих решений. К сожалению, теоретическая информация часто бывает недоступной в таком формате, чтобы она оказалась полезной для принятия конкретных административных решений. В нашей статье мы изложим, как устранить существующий разрыв между научным знанием и важными, частными и публичными решениями. Надо отметить, что научные знания часто не есть легкодоступными для обычных граждан. В некоторых случаях они малоизвестны даже политическим деятелям, которые, во многих случаях, не опираются на фундаментальные научные теории во время принятия экономического законодательства страны. Реализация научной информации в основном отражается в фундаментальных научных трудах и разных публикациях, с которыми знакома лишь небольшая часть ученых экспертов [2, с. 231–232]. Также надо подчеркнуть, что в управленческих решениях мы встречаем много случаев, когда сложно их объяснить прямыми научными ответами.

Анализ последних исследований и публикаций. Научная литература, релевантная связи науки и принятия решений включают в себя информацию о риске, коммуникации и анализе решения. Работа подчеркивает подход, основанный на анализе решения, что способствует использованию науки при принятии решения. Другие работы по данному вопросу фактически описывают, как используется (либо игнорируется) наука, научные организации и ин-

формация, предоставляемая этими организациями, и как она воспринимается народом.

Формулирование целей статьи. Цель настоящей статьи заключается в анализе основных вопросов принятия решения в менеджменте.

Изложение основного материала. Большинство экономических теорий о принятии решений гласит, что каждое решение должно опираться на два основных компонента: на взгляды и ценности. Взгляды принимающего решение являются отражением восприятия реальности, включая факты, соображения и сомнения. Взгляды в основном должны ссылаться на науку, которая, в свою очередь, во многом базируется на взглядах мировых авторитетных ученых [3, с. 118–119]. Ценности решения отражаются в целях и стремлениях экономического намерения.

В экономических дискуссиях ценности обычно конкретизируются через понятия сущего и должного. Стоит отметить, что оживленная полемика вокруг роли ценностей в начале XX в. перекинулась и в российскую экономическую науку. Ее анализирует известный экономист Н. Д. Кондратьев в главе “Категория сущего и должного в социально-экономических науках” своей незаконченной методологической работы [4].

Вышеуказанная двойная концепция взглядов и ценностей существует во всех теориях по принятию решений. Она весьма используется и в других концепциях. Например, в теории ценностей, субъективной теории о принятии ожидаемой пользы и в теории субъективности о получении вероятной полезности.

В экономической науке существуют теории описательного характера. Примером можно назвать теорию кумулятивной и общих перспектив, различные обобщенные теории вероятной полезности.

Экономический анализ управленческих решений, безусловно, представляет теорию прикладных решений. Она включает в себя модели различных взглядов и ценностей, а также методы их определения. Взгляды являются моделированными, когда они распределяются на определенное и неопределенное количество вероятностей. Эти модели мы сможем использовать без особой связи с наукой, используя взгляды и ценности принимающего решения.

Таким образом, научное знание, которое опирается на факты и экспериментальные суждения, может повлиять на взгляды принимающего решения. В этом случае связь между научным знанием и существующими ценностями является менее значительной. Многие авторы отмечают, что в социально-экономической жизни бывают многие случаи, когда личные взгляды для принятия конкретных управленческих решений являются более значительными, чем существующие ценности.

Наши знания о возможных последствиях можно сгруппировать следующим образом:

- а) знание о текущих производственно-экономических процессах;
- б) вероятность ожидаемых последствий;
- в) неопределенность по поводу характера и количества последствий.

Соответствующие знания позволяют нам определить вероятное развитие будущих событий. Если бы человек мог полностью предвидеть свое будущее, он существенно упростил бы методику расчета эффективности экономических инвестиций и капиталовложений.

Риск опирается на теорию вероятности. Существует весьма обширная теория по синтезированию рисков и ожиданий, которая является отдельным предметом, где широко применяются математико-кибернетическая техника и технология.

Здесь мы ограничиваемся лишь общим обзором практического и методологического характера. Будущая хозяйственно-экономическая ситуация может быть предвидена с определенной степенью достоверности. Если, например, событие повторяется 9 раз из 10 теоретических возможностей, говорят, что вероятность положительного исхода составляет 90 %. Таким образом, в этом случае можно рассчитать многие события, связанные с бизнесом и производственно-экономической деятельностью, и, тем самым, приблизиться к точности ожидаемого результата.

Что касается многих непредусмотренных факторов и событий, то они часто опираются на интуицию и субъективные оценки. О неопределенности результатов говорят и в тех случаях, когда при разработке и принятии управленческого решения невозможно эмпирически (знанием и приобретенным опытом) предполагать влияние экономических факторов и их параметров на итоговые результаты. В этом случае менеджер

вынужден принимать субъективное решение, а также предусматривать будущую ситуацию, опираясь на недостаточные данные.

Расчеты степени экономической неопределенности основываются на теории вероятности. В современной экономической науке имеются следующие виды вероятностей:

1. Априорная вероятность, которая абсолютно однородная по своей идентичности.
2. Статическая вероятность, которая является эмпирической оценкой частоты проявления связи между утверждениями. Во время производственно-экономической деятельности возможно получить разные результаты обоюдного порядка.

События, с которыми сталкивается менеджер в своей деятельности, могут быть независимыми от него и неожиданными. В условиях информационной неопределенности он должен обладать способностью пойти на некоторый риск. Причиной риска может стать неожиданный рост или снижение цен на рынке, введение государством законодательных актов, которые изменяют политику предприятия, стихийные явления, социальное расшатывание и т. д. Предпринимательский риск означает нежелательную ожидаемость в условиях информационной неопределенности. Вышеперечисленные факторы являются весьма существенными при принятии управленческих решений.

Неопределенность требует предусмотрительности при привлечении и использовании ресурсов и финансовых займов. Например, если кредиторы считают, что предо-

ставление займа сопряжено с риском, то они могут уменьшить размер кредита, увеличить процент ставки, поднять гарантийные требования или сократить сроки выплаты займа. Все же следует отметить, что целенаправленное внедрение достижений научно-технического прогресса делает все более управляемым действие хозяйственного риска. Пока существуют факторы риска, механизмы его действия должны быть предметом постоянного изучения.

Психологи указывают, что нередко предприниматель не оценивает либо вообще игнорирует роль риска. В таких случаях последствия могут быть достаточно тяжелыми. Если эффект и вероятность события незначительны, его можно проигнорировать или, наоборот, — следует хорошо изучить и оценить важные события. Однако, как поступить, когда события являются малозначительными, а их вероятность высокой, или их влияние на производственные результаты является высоким, а вероятность — низкой? В этом случае необходимо использовать современную компьютерную технологию с соответствующими программами, а также воспользоваться услугами квалифицированных экспертов.

Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших исследований. Весьма существенным является отношение менеджера к риску, поскольку управленческое решение, какого ранга бы оно ни было, всегда содержит элементы риска. В этом случае большое значение имеет и то, какой альтернативе отдает приоритет менеджер. Каждому руководителю свойственны собствен-

ные подходы и различные действия в ситуации риска. Условия риска для каждого из них зависят от финансового положения, целей и потенциальных доходов предприятия. Чем сильнее предприятие или объект менеджера, тем смелее он идет на риск. Здесь важная роль отводится его характеру — оптимист он или пессимист, сможет ли он рисковать. Успехов в управлении достигает как первая, так и вторая группа людей, однако оптимисты смелее принимают и подхватывают все прогрессивное. Избегает рисков менеджер более консервативного характера [5]. Он предпочитает свой капитал вкладывать в более надежное дело и отказывается от сомнительной сделки. Поэтому он заранее заключает договоры, создает страховые гарантии.

Когда по разным видам товаров свойственна взаимно противоположная динамика изменений цен, т. е. когда цены на один из товаров падают, нанесенный ущерб компенсируется повышением цены на другой вид товаров.

Научные группы, в случаях необходимости, могут давать ценные советы лицам, которые принимают управленческие решения. Именно для осуществления этой цели в начале XX в. был создан Национальный совет по исследованиям (The National

Research Council), который на протяжении более ста лет создает разнотипные научные комитеты, советы директоров и исследовательские группы, которые решают глобальные научные проблемы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ —

1. *Бараташвили Е.* Теория и практика принятия решений в современном менеджменте / Е. Бараташвили, И. Махарашвили, М. Маридашвили // Экономика. — 2014. — № 3–4. — С. 142–145.
2. *Хархели М., Кешелашвили Г.* Основы менеджмента: учебник / М. Хархели, Г. Кешелашвили. — Тбилиси, 2013. — С. 231–232.
3. *Паресашвили Н.* Процесс, сопутствующий принятию управленческих решений. Сборник материалов I международной научно-практической конференции “Теория и практика менеджмента”. 17–18 октября 2014 г. Тбилиси, 2014. — С. 118–119.
4. *Филатов И.* Идеологии и ценности в экономической науке [Электронный ресурс] / И. Филатов // Журнальный клуб Интелрос “Альтернативы”. — 2013. — № 1. — Режим доступа: <http://www.intelros.ru/readroom/alternativi/a1-2013/19023-ideologii-i-cennosti-v-ekonomicheskoy-nauke.html>
5. hbswk.hbs.edu/topics/leadership.html



УДК 342(477)

Берназюк Ян Олександрович,
доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, професор кафедри загальноправових дисциплін, Київський національний торговельно-економічний університет, 02156, м. Київ, вул. Кіото, 19, тел.: 0674664543, e-mail: bern1979@ukr.net

Берназюк Ян Александрович,
доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Украины, профессор кафедры общеправовых дисциплин, Киевский национальный торгово-экономический университет, 02156, г. Киев, ул. Киото, 19, тел.: 0674664543, e-mail: bern1979@ukr.net

Yan Aleksandrovich Bernazyuk,

Doctor of Law, assistant professor, Honored lawyer of Ukraine, professor of the Dept. of general legal disciplines, Kyiv National University of Trade and Economics, 02156, Kyiv, Kyoto Str., 19, tel.: 0674664543, e-mail: bern1979@ukr.net

ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню питань удосконалення Конституції України. Проведено аналіз проблем чинної Конституції України; розглянуто та узагальнено наукові позиції та думки громадських діячів, політиків стосовно бачення напрямів та шляхів удосконалення Конституції України; розроблено пропозиції щодо внесення змін до Конституції України з метою її удосконалення.

Ключові слова: Конституція України, модернізація Основного Закону України, конституційний процес.

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопросов усовершенствования Конституции Украины. Проведен анализ проблем действующей Конституции Украины; рассмотрены и обобщены научные позиции и мнения общественных деятелей, политиков относительно видения направлений и путей совершенствования Конституции Украины; разработаны предложе-

ния по внесению изменений в Конституцию Украины с целью ее совершенствования.

Ключевые слова: Конституция Украины, модернизация Основного Закона Украины, конституционный процесс.

ISSUES OF IMPROVING THE CONSTITUTION OF UKRAINE

Abstract. The article is devoted to research on improving the Constitution of Ukraine. The analysis of the problems of the current Constitution of Ukraine; reviewed and summarized research positions and opinions of public figures, politicians on the vision for directions and ways of improving the Constitution of Ukraine; developed proposals on amendments to the Constitution of Ukraine to its improvement.

Keywords: Constitution of Ukraine, modernization of the Constitution of Ukraine, constitutional process.

Постановка проблеми. На сьогодні значна увага української громадськості, вчених-конституціоналістів, політиків, а також їхніх міжнародних колег зосереджена на питаннях удосконалення Конституції України у трьох основних моментах — децентралізація влади, система правосуддя та недоторканність народних депутатів і суддів. Однак проблема конституційної реформи є набагато глибшою. Її вирішення потребує переосмислення не тільки питань перерозподілу владних повноважень, здійснення глобальних інституційних змін в державі, а й врахування вимог міжнародних інституцій, позицій громадськості. Значний прогрес вже досягнуто Україною у напрямі реформування системи правосуддя, що зумовлено набранням чинності 30 вересня 2016 р. Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”.

У контексті цього дослідження необхідно погодитись із позицією

В. В. Ладиченко з приводу того, що у процесі створення нової редакції Конституції України важливим вбачається втілення нового характеру відносин між державою і особою (тобто розвиток народовладдя, і з цієї площини — формування і вдосконалення системи організації публічної влади й механізмів її контролю). Такі зміни повинні врахувати зауваження й пропозиції Венеціанської комісії та Парламентської асамблеї Ради Європи, усунути в змісті Основного Закону існуючі недоліки, зокрема недостатність механізмів гарантування конституційних прав і свобод людини й громадянина; вади в організації та функціонуванні державного механізму (недосконалості системи стримувань і противаг); очевидно гіпертрофований централізм; смислові неузгодженості [1, с. 105].

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Значну роботу у напрямі вирішення проблеми вдосконалення Конституції України вже провели такі вчені, як Н. В. Ага-

фонова, В. Г. Буткевич, Є. П. Євграфова, Р. П. Князевич, І. Б. Коліушко, А. Р. Крусян, Т. С. Подорожна, П. М. Рабінович, А. О. Селіванов, В. Я. Тацій, М. О. Теплюк, В. А. Устименко, О. І. Ющик та ін. Однак досі відсутнє єдине бачення моделі нової Конституції України; конституційний процес триває, і питання провадження подальших дій щодо вдосконалення Конституції України залишаються актуальними.

Мета статті. Метою статті є визначення шляхів удосконалення Конституції України шляхом внесення до неї змін. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: проаналізувати проблеми та недоліки чинної Конституції України; розглянути і узагальнити наукові позиції та думки громадських діячів, політиків стосовно бачення напрямів та шляхів удосконалення Конституції України; розробити пропозиції щодо внесення змін до Конституції України з метою її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Питання удосконалення Конституції України на сьогодні є як ніколи актуальним. У державі відбуваються важливі соціально-економічні, політичні та інші зміни, які обумовлюють необхідність приведення положень Основного Закону до вимог сучасності.

Як справедливо зауважує з цього приводу Ю. С. Шемшученко, оновлена Конституція України має стати загальнонаціональним політико-правовим договором та основоположним законом державного і суспільного життя в Україні, який має базуватись на наукових засадах,

а також на національному, міжнародному та європейському досвіді конституційного розвитку; варто здійснити повну ревізію Конституції України, але це надзвичайно складне завдання [2, с. 187].

Необхідно розпочати із структуризації та системного вивчення Конституції України щодо дотримання тих чи інших її положень, визначення труднощів, що виникають у процесі їх практичної реалізації, виявлення найскладніших питань у формулюванні окремих статей Основного Закону тощо.

Як зазначає С. Дацюк, розроблення принципово нової Конституції має здійснюватися за такою схемою: визначення цілей і принципів нової Конституції та їх широке громадське обговорення, формулювання правових інновацій та їх експертне обговорення, включаючи всі невід’ємні права, громадянські права та правові гарантії, і лише потім традиційний розподіл повноважень гілок влади [3].

Крім того, на думку В. Ференца, Основний Закон є правилами життя народу, а тому кожен громадянин має розуміти його без жодного тлумачення; він має писатися простими однозначними фразами без іншомовних слів і термінів; конституція — це програма функціонування громадянського суспільства і своєрідні правила роботи державної машини, щоб вона не порушувала відоме табу — не заважала вільній самоорганізації суспільства як інструментові самозахисту і кореляції всіх структур влади [4].

З огляду на зазначене та норми чинної Конституції України, основ-

ними розробниками та ініціаторами змін до Основного Закону мають стати громадяни України (народ є єдиним джерелом влади). Проте деякі політичні лідери намагаються усунути від цього процесу представників громадськості, обґрунтовуючи такі дії низькою громадською активністю, відсутністю чітко вираженої громадської позиції. Насправді ж нині функціонує низка ініціативних груп, які готові представити владі свої пропозиції, вступити в дискусію стосовно внесення змін до Конституції України.

Водночас удосконалення Конституції України неодмінно має ґрунтуватися на науковій основі. З цього приводу варто зауважити, що в науковому середовищі висловлено немало різних думок та актуальних пропозицій у напрямі пошуку найдосконалішого варіанта Конституції України.

Зокрема, на думку О. Жмеренецького, нова Конституція повинна закладати принципово нову інституційну модель, яка ґрунтується на системному аналізі існуючих формальних та неформальних інституційних вад. Тобто має вирішувати ключові проблеми управлінської системи — як з точки зору законодавства, так і з боку фактично існуючих звичаїв та домовленостей між людьми, спираючись на особливості фактичної поведінки людей та залучаючи широку громадськість до розробки та обговорення проекту [5].

Отже, практично не викликає сумнівів той факт, що оновлена Конституція України має відповідати таким вимогам: по-перше, положення та норми, що в ній містяться, мають

бути реальними, а не формальними (тобто можливими, підкріпленими відповідними гарантіями їх виконання); по-друге, в ній мають враховуватися міжнародні зобов'язання, взяті на себе Україною (положення міжнародних конвенцій, інших договорів); по-третє, положення Конституції України мають спрямовувати подальший розвиток держави у напрямі зваженої децентралізації влади та розвитку різних органів самоорганізації населення як основних інститутів громадянського суспільства.

При цьому є низка інших, не менш важливих проблем концептуального та стратегічного значення в українських реаліях, вирішення яких значною мірою залежить і від удосконалення Основного Закону України. Їх систематизація дає можливість виокремити такі групи спірних питань, що виникають в контексті удосконалення Конституції України.

До першої групи можна віднести внесення змін та доповнень до Розділу II Конституції України “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина”.

Так, під час одного зі своїх виступів заступник голови Конституційної комісії, суддя Європейського суду з прав людини В. Буткевич вказує на те, що одним із трьох масивів проблем, над якими працює Конституційна комісія, є права і свободи людини. У складі Конституційної комісії створено відповідну робочу групу, найскладнішим для якої буде питання обмежень прав і свобод людини, які ми маємо в чинній Конституції України. Трапляються випадки, коли Україна обмежує права

і свободи людини у правозастосовній практиці, не звертаючи увагу на те, що Конституція України подібні обмеження забороняє. Таким чином, В. Буткевич пропонує вирішити у новій редакції Конституції України питання приведення Конституції України в частині прав і свобод людини і громадянина у відповідність до положення, згідно з яким норми Конституції України є нормами прямої дії, оскільки відсилання до національного закону часто нівелює положення Конституції [2, с. 185].

Слід зазначити, що, всупереч встановленій ст. 22 Конституції України забороні щодо звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових або внесенні змін до чинних законів, свого часу Кабінет Міністрів України розробив власну концепцію, згідно з якою доцільно: вилучити із законодавства норму про безоплатність освітніх і медичних послуг з метою розширення джерел фінансування галузей освіти і охорони здоров'я, в тому числі за рахунок запровадження відповідної плати; вилучення норм, які забороняють скорочення мережі закладів охорони здоров'я; встановити, що медична допомога надається у державних і комунальних закладах охорони здоров'я відповідно до законодавства (зараз діє норма, що у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно); встановити плату за харчування під час перебування громадян на лікуванні у закладах охорони здоров'я в умовах стаціонару [6].

Інша частина порушеної проблеми полягає в тому, що уряд не може

ініціювати також питання зменшення пенсій працюючим пенсіонерам, суддям у відставці, державним службовцям та іншим категоріям громадян, оскільки це призведе до порушень положень Конституції України та невиконання рішень Конституційного Суду України про тлумачення відповідних норм Основного Закону.

Зокрема, згідно з позицією Конституційного Суду України “невиконання державою взятих на себе соціальних зобов'язань порушує принцип соціальної, правової держави”; встановлення певних соціальних пільг, компенсацій і гарантій є “складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права” [7]; “звуження обсягу прав та свобод — це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики” [8].

В обґрунтування недопустимості звуження соціальних прав громадян можна навести також ст. 46 Конституції України, яка закріплює право на соціальний захист пенсіонерів, оскільки шляхом оподаткування пенсійних виплат громадян держава доводить своє небажання або неспроможність виконувати взяті на себе раніше соціальні зобов'язання.

При цьому важко не погодитися з думкою Р. Чемного, який вважає, що парламент має виключне право визначати законами ставки податків і зборів, уключаючи базу їх нарахування (навіть референдум із цих питань прямо заборонений Основним

Законом), але право громадян на соціальний захист, очевидно, обмежує органи влади у використанні своїх повноважень на шкоду конституційним гарантіям [9].

Отже, проблема звуження прав, свобод та інтересів людини та громадянина потребує відповідного вирішення. З одного боку, не можна допускати їх обмеження, а з іншого — необхідно враховувати реалії сьогодення, ту економічну ситуацію, в якій опинилася наша держава. Тому важливо досягти компромісного рішення, яке задовольнятиме інтереси всіх сторін, а головне — не допускати порушення Конституції України та міжнародних актів.

У контексті вдосконалення положень Конституції України, що стосуються прав, свобод та інтересів людини та громадянина, В. Буткевич виділяє ще дві важливі проблеми: розроблення положень, що стосуються “гідності людини та вдосконалення механізму гарантування прав національних меншин; редакційне формування положення про право на освіту та доопрацювання групи статей, присвячених питанням рівності та солідарності, права на працю громадянства та права на справедливий суд [2, с. 185].

При оновленні положень Конституції України доцільно також врахувати пропозицію Всеукраїнської ради церков і релігійних організацій, яка вважає за необхідне закріпити у ст. 31 Конституції України таємницю сповіді, яка не може бути порушена за жодних обставин [10].

Ще однією нагальною проблемою в досліджуваній сфері є проблема визначеності конституційно-правового

статусу деяких органів державної влади.

Так, Я. М. Журба порушує питання взаємообумовленості форми правління нашої держави та тієї моделі розподілу повноважень між главою держави, парламентом і урядом, що закріплена в Конституції України. Науковець констатує, що ні Верховна Рада, ні Президент, виходячи із конституційної моделі влади в Україні, не мають визначального впливу на склад Кабінету Міністрів, оскільки теоретично кожен з них може заблокувати волю іншого щодо складу уряду. Автор зауважує, що жодній з європейських змішаних республік, що знаходяться західніше України, не властива подвійна політична відповідальність уряду перед парламентом і президентом, у всіх цих державах уряд політично відповідальний лише перед парламентом [11, с. 215–216].

Тому заслуговують на підтримку пропозиції деяких науковців, згідно з якими у Конституції України варто закріпити не тільки принцип розподілу влади, а й принцип її згуртування, об’єднання для вирішення тих чи інших проблем.

Уточнення потребує також розподіл повноважень між Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України, що зумовлено прийняттям Закону України “Про відновлення дії окремих положень Конституції України” від 21 лютого 2014 р. [12].

Зазначеним Законом, як зауважує П. Рудик, парламент забезпечив відновлення дії окремих положень Конституції України й доповнив її положеннями законів України № 2952-VI

від 1 лютого 2011 р. та № 586-VII від 19 вересня 2013 р. Завдяки цьому було забезпечено перехід України від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми державного правління [13, с. 20].

Проте питання легітимізації факту відновлення дії Конституції України 2004 р. залишається відкритим та потребує відповідного професійного обговорення та, можливо, спеціально врегулювання.

Науковцями також висловлюються зауваження з приводу необхідності уточнення конституційно-правового статусу окремих органів державної влади. Невизначеність або неточність конституційно-правового статусу окремих органів державної влади може мати своїм наслідком формалізацію їх функцій або навіть фактичного невиконання деяких з них.

Так, у своїй доповіді “Прийняття законів, що передбачені Конституцією України, як пріоритетний напрям законотворчої діяльності” А. Геращенко справедливо звертає увагу на той факт, що досі в Україні відсутні деякі закони, зокрема, стосовно Регламенту Конституційного Суду України [14, с. 18–19].

У доповіді “Перспективи розвитку конституційної юрисдикції в Україні” Голова Конституційного Суду України Ю. В. Баулін, зокрема, наголосив, що окремі аспекти діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні потребують удосконалення. На його думку, доцільно ст. 150 Конституції України, що визначає компетенцію Конституційного Суду України, доповнити додатковими повноваженнями, згід-

но з якими Суд: здійснює перевірку на відповідність Конституції України законів України за конституційними скаргами громадян України, іноземців, осіб без громадянства і юридичних осіб та за запитами судів загальної юрисдикції; надає офіційне тлумачення лише Конституції України, а не законів України; не є повноважним розглядати питання щодо конституційності законів України, якими регулюються питання Державного бюджету України, податків та інших загальнодержавних внесків, якщо державний борг перевищує половину валового внутрішнього продукту України та ін. [2, с. 187].

Важливо, що частина цих пропозицій, озвучених у 2015 р., вже врахована і реалізована шляхом прийняття Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”.

Згідно з позицією Національного банку України зміни до Конституції України повинні також полягати в уточненні основної функції регулятора, якою повинна бути цінова стабільність, а не прогнозування курсу гривні [15].

В окрему групу питань стосовно модернізації Основного Закону можна віднести проблеми зовнішнього характеру, зокрема, дотримання Україною взятих на себе міжнародних зобов’язань.

З цього приводу варто навести критичне зауваження, висловлене Генеральним секретарем міжнародної організації “Парламентарії за глобальні дії” Девідом Донат-Каттіном стосовно проекту змін до Конституції, що вже прийнято в першому читанні. Зокрема, зазначається, що

такий крок України відкладає ратифікацію Римського Статуту ще на 3 роки. Генеральним секретарем висловлюється рекомендація парламенту і главі держави за підтримки громадянського суспільства знайти шлях, як скоротити цей термін до максимум одного року і підтримати курс міжнародного правосуддя [16].

Досить критично стосовно затягування Україною питання ратифікації Римського статуту висловлюється у своїй публікації і М. Гнатовський, який вважає, що у питанні ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду Україна залишається приблизно на тому самому рівні, на якому нас залишив вкрай хибний, на його погляд, висновок Конституційного Суду України 2001 р., який вказав на неконституційність Римського статуту та на невідповідність принципу комплементарності [17].

Нагадаємо, що згідно з висновком Конституційного Суду України (справа про Римський Статут) Римський Статут Міжнародного кримінального суду, підписаний від імені України 20 січня 2000 р., який вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість, визнано таким, що не відповідає Конституції України, в частині: "Міжнародний кримінальний суд... доповнює національні органи кримінальної юстиції". Основним аргументом для такого висновку виступило те, що Міжнародний кримінальний суд не може прирівнюватися до іноземного суду, оскільки створюється за участю та згодою держав-учасниць на основі міжнародного, а не національного права [18].

Враховуючи те, що ратифікація Римського статуту має вкрай важливе значення для подальшого просування нашої держави на шляху конституційних реформ та забезпечення додаткових міжнародних гарантій захисту фундаментальних прав та свобод людини, Законом України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" встановлено наступне положення: "Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду".

Підсумовуючи проведене дослідження, зазначимо, що проблема удосконалення Конституції України повинна вирішуватися після проведення спеціальних професійних дискусій в кількох базових напрямках: по-перше, щодо внесення змін до розділу III Конституції України — потребують уточнення випадки, за яких допускається прийняття законів, що звужують права людини і громадянина, а також закріплення таємниці сповіді; по-друге, завершення розподілу повноважень між парламентом, главою держави і урядом, а також уточнення конституційно-правового статусу Національного банку України та деяких інших органів державної влади; по-третє, вирішення завдання процедурного характеру стосовно легітимізації факту відновлення дії Конституції України 2004 р.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Удосконалення Конституції України є одним із пріоритетних завдань, що стоять на сьогодні перед нашою державою. До цього процесу вже залучено значну

кількість провідних науковців, громадських та політичних діячів, представників міжнародних інституцій. Ними висловлені певні прогресивні зауваження і пропозиції щодо внесення змін до Конституції України. Однак фактична реалізація конституційної реформи можлива лише за умови відносної єдності в суспільстві, наявності компромісного рішення між владою та громадськістю. Прикладом такої роботи є Закон України “Про внесення змін до Конституції України” (щодо правосуддя).

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Ладиченко В. В.* Установча влада в правовій доктрині України / Законодавча діяльність Верховної Ради України: стратегія планування в умовах європейської інтеграції / В. В. Ладиченко. — К.: Ін-т законодавства ВРУ, 2015. — 225 с.
2. *Скрипнюк О.* Конституційний процес і конституційна реформа в Україні: здобутки, проблеми та перспективи розвитку (за матеріалами круглого столу) / О. Скрипнюк, Ю. Баулін, В. Буткевич, Ю. Шемшученко // Право України. — 2015. — № 7. — С. 183–191.
3. *Дацюк С.* Правила парламентської коаліції на 2014 рік [Електронний ресурс] / С. Дацюк // Укр. правда. Блоги. — 2014. — Режим доступу: http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/5450993c6af1a/view_print
4. *Ференц В.* Дві тенденції конституційного процесу [Електронний ресурс] / В. Ференц // Укр. правда. — 2015. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/03/19/7061790>
5. *Жмеренецький О.* Межі реформ та конституційна революція [Електронний ресурс] / О. Жмеренецький // Укр. правда. — 2016. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/11/16/7088610>
6. *Інформаційна довідка* щодо змін до законодавчих актів, підготовлена Кабінетом Міністрів України 4 грудня 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1154.html
7. *Рішення Конституційного Суду України* у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” (справа про соціальні гарантії громадян): Рішення Конституційного Суду України від 09.07.2007 р. № 6-рп/2007 // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 52. — Ст. 2132.
8. *Рішення Конституційного Суду України* у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV “Прикінцеві положення” Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України “Про статус суддів” (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання): Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2005 р. № 8-рп/2005 // Офіц.

- вісн. України. — 2005. — № 42. — Ст. 2662.
9. Чимний Р. Бар'єр для посягань на гарантії [Електронний ресурс] / Р. Чимний // Закон і бізнес. — 2015. — № 18 (1212). — Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/116064-deputati_viyavili_5_pidstav_dlya_viznannya_nekonstituciynim_.html
 10. Українські церкви просять закріпити таємницю сповіді в Конституції [Електронний ресурс] // Укр. правда. — 2015. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/15/7071281/>
 11. Журба Я. М. Взаємообумовленість форми правління держави та способу формування і відповідальності уряду / Я. М. Журба // Держава і право. — 2011. — Вип. 53. — С. 211–217.
 12. Про відновлення дії окремих положень Конституції України [Електронний ресурс]: Закон України від 21 лютого 2014 року № 742-VII. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/742-18/print1449159910658222>
 13. Рудик П. Аспекти правового забезпечення відновлення дії окремих положень Конституції України / П. Рудик // Віче. — 2015. — № 8. — С. 16–21.
 14. Геращенко А. Ю. Прийняття законів, що передбачені Конституцією України, як пріоритетний напрям законотворчої діяльності / Законодавча діяльність Верховної Ради України: стратегія планування в умовах європейської інтеграції / А. Ю. Геращенко. — К.: Ін-т законодавства ВРУ, 2015. — 225 с.
 15. Нацбанк теж хоче міняти Конституцію [Електронний ресурс] // Укр. правда. — 2014. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/12/30/7053778/>
 16. Парламентарі світу закликають Україну швидше прийняти Римський статут [Електронний ресурс] // Укр. правда. — 2016. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/02/17/7099279>
 17. Влада раптово змінила свою позицію щодо Римського статуту [Електронний ресурс] // Главком. — 2015. — Режим доступу: <http://glavcom.ua/articles/30226.html>
 18. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) [Електронний ресурс]: Висновок Конституційного Суду України від 11 липня 2001 р. № 3-в/2001. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01/print1457768038639858>



Бельська Тетяна Валентинівна,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту і адміністрування,
Харківський національний університет міського господарства
імені О. М. Бекетова, 61002, м. Харків,
вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: 0664506212,
e-mail: tanya_belska@ukr.net

Бельская Татьяна Валентиновна,
кандидат наук по государственному
управлению, доцент кафедры менеджмента
и администрирования, Харьковский
национальный университет городского
хозяйства имени А. Н. Бекетова,
61002, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова,
17, тел.: 0664506212, e-mail: tanya_belska@ukr.net

Tatiana Valentynivna Belsky,

PhD in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Management and Administration, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 17, Marshal Bazhanov Street, Kharkiv, 61002, Ukraine, tel.: 0664506212, e-mail: tanya_belska@ukr.net

СУСПІЛЬНІ ЦІННОСТІ ЯК ФАКТОР ВПЛИВУ НА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ЦИВІЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ

Анотація. У статті обґрунтовано, що умовою розбудови держави є формування державної політики з урахуванням суспільних цінностей; визначено, що держава та громадянське суспільство беруть участь у формуванні культури на основі загальних цінностей шляхом впровадження громадянської освіти; вказано, що “co-governance” є кращим способом використання енергії суспільства; аргументовано необхідність зміни ціннісних пріоритетів громадян з пострадянських на демократичні пріоритети прав і свобод людини, відчуття власної гідності, європейський вибір, участь у самоврядуванні та самореалізацію громадян.

Ключові слова: цінності, держава, громадянське суспільство, державна політика, громадянська освіта, co-governance, “м’яка сила”, універсальний епохальний цикл.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ЦЕННОСТИ КАК ФАКТОР ВЛИЯНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ПОЛИТИКУ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ЦИВИЛИЗАЦИОННЫХ ВЫЗОВОВ

Аннотация. В статье обосновано, что условием развития страны является формирование государственной политики с учетом общественных ценностей; определено, что государство и гражданское общество участвуют в формировании культуры на основе общих ценностей путем гражданского образования; указано, что “co-governance” является лучшим способом использования энергии общества; аргументированно необходимость изменения ценностных приоритетов граждан с постсоветско-патерналистических на демократические ценности прав и свобод человека, чувство собственного достоинства, европейский выбор, участие в самоуправлении и самореализацию граждан.

Ключевые слова: ценности, государство, гражданское общество, государственная политика, гражданское образование, co-governance, “мягкая сила”, универсальный эпохальный цикл.

SOCIAL VALUES AS A FACTOR OF INFLUENCE ON PUBLIC POLICY IN MODERN CIVILIZATION CALLS

Abstract. The article describes that the condition for the development of the state is the formation of a state policy taking into account public values; it is determined that the state and civil society participate in the creation of a culture based on shared values through the introduction of civic education, stated that “co-governance” is the best way to use energy companies; necessity of change of the value priorities of citizens, the value priorities of the citizens from post-Soviet paternalistic priorities on democratic rights and freedoms of human dignity, the European choice, participation in self-government and self-realization of citizens.

Keywords: values, government, civil society, public policy, civic education, CO-governance, “soft power”, universal epochal cycle.

Постановка проблеми. Криза епохи — це криза цінностей, коли єдиною умовою побудови нових стабільних соціальних утворень є становлення нових, більш широких і більш складних відносин на основі цінностей, що не тільки є загально-визнаними і глибоко укоріненими в почуттях, а й мають також наукове обґрунтування.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Для системного аналізу суспільства важливою є ціннісна складова, що зосереджена в певному соціумі. Це питання є предметом досліджень таких вчених, як О. Балакірева [3], В. Козаков [8], В. Корнієнко [9], О. Радченко [15], М. Пірен [14],

із зарубіжних — Г. Алмонд, С. Верба [1], С. Гантінгтон [17], Р. Інглхарт [5], П. Левін [21] та ін.

Мета статті — пошук об'єднаних цінностей суспільства як відповіді на потреби постіндустріального етапу цивілізаційного розвитку людства.

Виклад основного матеріалу. Ціннісному аспекту присвячено низку наукових досліджень, праць та публікацій. Так, О. Радченко стверджує, що наукове дискурсне поле аксіологічних чинників формування політичної системи суспільства можна поділити на три основні групи за тематикою дослідження: перша група вивчає сутність і природу самого феномену цінностей, їх значення для влади, держави та державного управління; друга група вивчає інтегрально-системний характер домінуючих цінностей суспільства; третя — вивчає особливості та ціннісні засади демократичного державотворення у формах трансформації, модернізації, демократичного транзиту тощо [15, с. 74–85]. Тому принциповим для вітчизняного державного управління є розкриття аксіологічних засад формування й функціонування інститутів влади й суспільства.

В. Климончук доводить, що в сучасній Україні цінності в системі формуються відповідно до логічної схеми: “державна (інституція) — суспільство (нація) — індивід”, на відміну від європейських традицій: “індивід — суспільство (нація) — держава (інституція)” [7, с. 7]. Н. Жабінець досліджує вплив системи політичних цінностей на процес модернізації України та визначає головними складовими такої системи домінуючі ідеї-

цінності (свобода, справедливість, політична стабільність, громадянське суспільство) та розвиваючі цінності (законність, політична лояльність, толерантність, схильність до компромісів, відповідальність, політичний плюралізм) [6, с. 8–9].

Водночас цінності не можуть бути запозичені, вони повинні формуватися на традиційній культурі. Зокрема, Йошка Фішер (німецький політик), виступаючи в Берліні в травні 2000 р., сказав: “у кожного народу є відправна точка, з якої він будує свою державність, у французів — це 1789 рік, в американців — це війна за незалежність, в іспанців — це громадянська війна, а в нас — це Освенцим. Освенцим, тому що якщо ми не будемо постійно пам'ятати, що ми зробили з Освенцимі, ми не побудуємо нову Німеччину [19]”.

Дослідники з віденського Інституту порівняльного дослідження вивчають світові цінності (World Values Survey) з 1981 р. і прагнуть допомогти вченим і політикам зрозуміти зміни в переконаннях, цінностях і мотивації людей в усьому світі. Тисячі політологів, соціологів, соціальних психологів, антропологів і економістів використовують ці дані для аналізу економічного розвитку, демократизації, релігії, гендерної рівності, соціального капіталу і особистого благополуччя. Ці дані також широко використовуються урядовими чиновниками, журналістами, науковцями, Світовим банком для встановлення зв'язку між культурними цінностями і економічним розвитком.

У період з 2010 по 2014 р. було опитано 86 тис. осіб з 60 країн сві-

ту, щоб отримати уявлення про відносну важливість набору з шести цінностей [23]. У середньому в світі ціннісні пріоритети розмістилися в такому порядку від найбільш до найменш важливих: сім'я, робота, друзі, вільний час, релігія і політика. Сукупна частка позитивних відповідей, дуже важливих для країни, уможливорює визначення пріоритетів.

Нідерланди були єдиною країною, де респонденти поставили друзів як найвищий пріоритет, в той час як Гана була єдиною країною, де респонденти поставили роботу на перше місце. Три арабські країни — Алжир, Єгипет і Катар визначили пріоритетною цінністю релігію. В інших близькосхідних арабських та ісламських країнах, таких як Бахрейн, Йорданія, Ірак, Кувейт, Палестина і Ємен, релігія займає друге місце після сім'ї.

Політика, на думку респондентів з 60 країн світу, має найменш важливе значення. Найвища відносна важливість політики серед усіх країн спостерігається в Бахреїні, де респонденти поставили політику на четверте місце після сім'ї, релігії і друзів.

У трьох четвертих обстежених країн робота має важливіше значення, ніж відпочинок. Це суперечить економічній теорії, згідно з якою відпочинок є “хорошим”, а робота є “поганою”. Респонденти з високим рівнем доходу в розвинених країнах дозвілля поставили вище за роботу. Респонденти з відносно бідних країн, таких як Гана, вважають, що робота має більше значення, ніж відпочинок. Респонденти з 60 % країн визнали друзів важливішими за ро-

боту. В 53 % країн цінність “друзі” випередила “релігію”. В Україні робота не приносить задоволення й посідає четверте місце після сім'ї, друзів, вільного часу, однак передує релігії та політиці. Такі самі пріоритети визначили в США, Сінгапурі, Іспанії та Росії. Аналіз даних обстеження WVS показує, що після підвищення рівня життя населення країни, як правило, переходять від традиційних до світсько-раціональних цінностей, від цінностей виживання до цінностей самовиявлення.

Принципами національної консолідації в Україні І. Іванов називає взаєморозуміння і довіру; розвиток поліетнічного суспільства на засадах толерантності, діалогу, національної спрямованості, честі й гідності; спадкоємності поколінь тощо [4, с. 8]. Розкриваючи характерологічні властивості українського менталітету, І. Патлах основними рисами ментальності українства називає амбівалентність, емоційність і кордоцентризм, індивідуалізм та інтроверсність, котрим притаманна як позитивна, так і негативна забарвленість [13, с. 6–7].

Для утвердження демократичного устрою та становлення громадянського суспільства потрібні зміни у сфері культури, передусім політичної, яка у своєму еволюційному розвитку може максимально наблизитися до високого цивілізованого рівня, якщо будуть створені умови для відповідної соціалізації громадян. Громадська активність дає можливість населенню набути досвіду, що згодом виявиться в нових культурних цінностях. Громадська активність складається насамперед із дій та ініціатив, які визначаються

здебільшого культурою. Тому розвиток культури — певною мірою стихійний процес, який поєднує в собі елементи свідомої діяльності та випадкових, непередбачуваних подій і явищ. Для розуміння нинішнього стану громадянського суспільства й особливо перспектив його розвитку надзвичайно важливим є рівень громадянської активності, свідомості та культури населення.

На думку В. Офульса, стійке суспільство повинно бути менш однорідним і більш культурно розмаїтим [22, с. 281]. Поступово, у міру підвищення рівня громадської обізнаності та культури, збільшення компетенції в найважливіших суспільно-державних проблемах і посилення громадянської активності, інститути громадянського суспільства перебиратимуть на себе деякі функції державної влади, які вони здатні ефективно виконувати самостійно.

Цінності є елементами “м’якої сили”. Професор Дж. Най увів у науковий обіг поняття “м’яка сила” 26 років тому, аргументувавши, що “влада з іншими може бути більш ефективною, ніж влада над іншими [12]”. “М’яка” сила — це здатність домагатися бажаного на основі добровільної участі союзників, а не за допомогою примусу або подачок. На думку Дж. Ная, “м’яка” сила — це здатність домагатися бажаного на основі добровільної участі союзників, а не за допомогою примусу або подачок. “Жорстка” сила, або “жорстка” могутність, — це здатність до примусу, обумовлена військовою та економічною могутністю країни. М’яка могутність виникає, коли

країна приваблює своєю культурою, політичними ідеалами і програмами. “Жорстка” сила не втрачає ключового значення в світі, де держави прагнуть захистити свою незалежність, а позадержавні групи, такі як терористичні організації, готові вдаватися до насильства. Однак “м’яка сила” набуває все більшого значення для звуження кола нових прихильників тероризму, а також для вирішення питань, які потребують багатостороннього співробітництва. “М’яка сила” використовує переконання — завоювання розумів і сердець, а не війни. Серед ціннісних елементів культури особливу увагу сьогодні привертають символи, міфи, політичні звичаї та політична мода. Якщо політичний звичай — це тривалий масовий стандарт політичної поведінки, то політична мода — його короткочасний (нетривалий) масовий стандарт.

М. Лахижа слушно акцентує увагу на тому, що творення нової ідентичності в перехідні періоди “супроводжується пошуком нових міфів. Заклик “жити як у Європі” неможливо реалізувати без західної системи цінностей, що вимагає оновлення демократії, створення та зміцнення демократичних інститутів, розвитку політичної культури. Це зробити легше державам, які мають відповідні установчі міфи та певний рівень національної культури [11, с. 30]”.

Політика з більшою ймовірністю буде привабливою, якщо вона базується на цінностях, які поділяються іншими. Європа загалом вражає своїми “м’якими” ресурсами. Так, Франція посідає перше місце за кількістю Нобелівських премій у галузі літера-

тури; Великобританія знаходиться на першому, Німеччина — на другому місці серед країн, де прагнуть знайти притулок біженці та емігранти; Франція, Німеччина, Італія та Великобританія перевершують США за середньою тривалістю життя громадян; європейські держави направляють на допомогу країнам, що розвиваються, більшу частину свого ВВП, ніж Сполучені Штати; хоча Великобританія і Франція набагато менші за розмірами, ніж США, вони витрачають на публічну дипломатію приблизно стільки коштів, скільки і США [12].

Portland Communications ранжує країни за індексом “м’якої сили”. Індекс використовує об’єктивні показники “м’яких” ресурсів країн поряд з суб’єктивними міжнародними даними опитування. Індекс рейтингу кращих країн для “м’якої сили” в 2016 р. очолили США, випередивши Британію, індекс якої впав на одне місце в рейтингу цього року, в той час як США піднялися на перше місце з третьої позиції в минулому році. Дещо знизився рейтинг Німеччини, Франції та Швейцарії, покращилися позиції Канади і Японії. Проте саме ці країни заповнюють перші позиції в рейтингу. За показниками можна зробити висновок, що “м’яка сила” зростає швидше в Північній Америці і Азії, на відміну від Європи. Тривалі економічні проблеми в Європі, біженці вплинули на зниження позицій європейських країн. На відміну від Європи, азіатська “м’яка” сила перебуває на підйомі. Китай, Японію, Сінгапур зайняли в рейтингу більш високі позиції, ніж у минулому році. Методологія рейтингу ґрун-

тується на аналізі об’єктивних даних, що розділені на шість категорій: підприємство, культура, цифрова нерівність, діяльність уряду, залучення громадян до процесу прийняття рішень, освіта. Так, рейтинг США був підкріплений зусиллями президента Обама використовувати консенсус як засіб здійснення впливу, а не “жорстку” силу. Історичний візит на Кубу, зняття ембарго на поставки старої зброї у В’єтнамі й дипломатичних ініціатив, які привели до ядерної угоди з Іраном, є прикладами його зовнішньої дипломатичної політики. Крім того, університети Америки є одними з найкращих у світі за оцінками глобальних університетських рейтингів. США приваблюють все більше іноземних студентів, ніж будь-яка інша країна. Такі культурні цінності, як Голлівуд, впливають на думку про країну мільярдів людей, які ніколи не були там.

Великобританія як і раніше підтримує зв’язки між усіма елементами “м’якої” сили, зокрема з такими установами, як Всесвітня служба ВВС, Британська рада, Британський музей, а також система вищої освіти у Великобританії, все проходить у стовпах м’якої сили. Внесок у глобальне благо, діяльність Великобританії на світовій арені також враховуються при розрахунку Індeksu. Основні глобальні організації сприяють розвитку, ліквідації наслідків стихійних лих, а також реформам у сфері прав людини — Oxfam, Save the Children and Amnesty International є ключовими компонентами м’якої сили Великобританії. Участь та перемоги на Олімпійських іграх також сприяють підвищенню культурних

ресурсів “м’якої” сили. Однак Brexit, ймовірно, негативно впливатиме на глобальне сприйняття Великобританії. При складанні рейтингу також використовують дані спеціального опитування в 25 країнах, а також інформацію від наукової команди Facebook. У цьому році “м’яка” сила Канади отримала значний імпульс у зв’язку з виборами прем’єр-міністра Дж. Трюдо. Соціальна спрямованість у ЗМІ і загальна популярність привели до значних результатів голосування по всій країні [20].

Раніше в історії не було таких випадків, щоб світова громадськість була краще поінформована, мала більше можливостей займатися або була більш зацікавлена брати участь у публічних дебатах і розробці політики. Уряд, який використовує інструменти “м’якої” сили, є успішнішим.

На становлення цінностей та розвиток культури (зокрема політичної) в суспільстві впливають держава й громадянське суспільство в різні періоди розвитку суспільства по-різному. Грунтуючись на ідеї Е. Афоніна [2] про те, що суспільство в його розвитку змінюють чотири цикли — революція, інволюція, коеволюція та еволюція, які складають універсальний епохальний цикл, можемо зробити висновок, що вплив держави на формування політичної культури збільшується в період еволюції (період поступових змін, існування усталених об’єднавчих цінностей у суспільстві), а громадянського суспільства — в період революції (період існування різних антагоністичних цінностей у суспільстві) та інволюції (коли відбувається злам

організації державної влади, зменшення впливу державних органів на суспільство як систему). У період коеволюції, коли суспільство виходить на новий рівень свого розвитку, відбувається зміна системи державної влади, змінюється її фаховий склад, з’являються нові об’єднавчі цінності й відбувається поступове злиття інтересів державної влади та суспільства, водночас посилюється регулятивна функція держави щодо політичної культури суспільства.

Процес становлення та активізації громадянського суспільства, як правило, відбувається в революційний період “зростання” політичної свідомості та громадської активності. Завдання влади в цей період — використати енергію суспільства. “Кращий спосіб використовувати енергію суспільства — “co-governance” (спільне управління), яке охоплює запрошення соціальних суб’єктів для участі в основній діяльності держави [18, с. 447]”. Громадянським суспільством в Україні виконується інтегруюча функція, а також функція ідентифікації суспільства з певною культурою, що має певні цінності та цілі. В екстремальних ситуаціях громадянське суспільство організовує народ чи етнос навколо ідеї, особистості чи навколо події, які відповідають певній культурі.

Громадянське суспільство в Україні може взяти на себе розробку й реалізацію Стратегії громадянської освіти як запит суспільства в умовах воєнного конфлікту на нову ефективну державну політику та створення системи громадянської освіти, яка повинна виконувати такі завдання:

1. Зміну ціннісних інтересів громадян з пострадянсько-патерналістичних на сучасні ціннісні переконання в пріоритеті прав і свобод людини, знання і дотримання законодавства, відчуття власної гідності, європейський вибір, орієнтацію на європейські стандарти життя.
2. Формування позитивного ставлення громадян до концепції консолідації українського суспільства, насамперед — розуміння цілісності держави; вироблення гордості за країну та її здобутки [16, с. 305].
3. Вивчення досвіду іноземних держав щодо державної політики в складні історичні періоди, зокрема, ірландське питання у Великобританії, зміна ціннісних орієнтацій у Німеччині після Другої світової війни та подолання ціннісної розмежованості після падіння Берлінської стіни.
4. Політична освіченість, компетентність, толерантність і готовність до компромісу, розв'язання конфліктів шляхом певних угод, участі у спільних справах.
5. Виховання патріотизму як складової національної ідентичності, відновлення іміджу української армії, формування довіри до неї, підняття престижу військової служби, удосконалення системи допризовної підготовки молодих громадян.

Громадянська освіта покликана формувати цінності суспільного життя, верховенства права, справед-

ливості, ефективного розв'язання проблем життя громади, участі у самоврядуванні та сприяти самореалізації громадян.

Висновки і перспективи подальших досліджень. З викладеного випливає, що умовою розбудови держави і громади як її складового елемента є формування державної політики з урахуванням цінностей, що є загальновизнаними та глибоко укоріненими в почуттях громадян. У формуванні культури на основі загальних цінностей беруть участь держава та громадянське суспільство шляхом упровадження громадянської освіти, яка покликана в сучасному українському суспільстві змінити ціннісні пріоритети громадян з пострадянсько-патерналістичних на сучасні пріоритети прав і свобод людини, знання і дотримання законодавства, відчуття власної гідності, європейський вибір, орієнтацію на європейські стандарти життя та правила суспільної поведінки, справедливості, участі у самоврядуванні та сприяти самореалізації громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии / Г. Алмонд, С. Верба // Полис. — 1993. — С. 23–27.
2. Афонін Е. А. Соціальні цикли: історико-соціологічний підхід / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов. — Х.: Золота миля, 2008. — 504 с.
3. Балакірева О. М. Динаміка соціально-економічного самопочуття та суспільно-політичні настрої насе-

- лення: березень 2015 р. [Електронний ресурс] / О. М. Балакірева, Д. А. Дмитрук, Ю. В. Середа // Укр. соціум: наук. журн.; Держ. установа "Ін-т економіки та прогнозування НАН України". — 2015. — № 1. — С. 142–170. — Режим доступу: <http://www.ukr-socium.org.ua/Arhiv/Stati/US-1-2015/142-170.pdf>
4. *Іванов І. Ю.* Формування української політичної нації в сучасних умовах: проблеми і перспективи: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.05 "Етнополітологія та етнодержавознавство" / Ігор Іванов. — К., 2005. — 20 с.
 5. *Инглхарт Р.* Модернизация, культурные изменения и демократия: последовательность человеческого развития / Р. Инглхарт, К. Вельцель — М.: Новое изд-во, 2011. — 464 с. — (Сер. Библиотека Фонда "Либеральная миссия").
 6. *Жабінець Н. В.* Політичні цінності та їх втілення у процесі демократизації українського суспільства: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.03 "Політична культура та ідеологія" / Наталія Жабінець. — К., 2006. — 24 с.
 7. *Карнаух А.* Громадянська освіта як засіб формування політичної культури молоді [Електронний ресурс] / А. Карнаух // Політ. менеджмент. — 2007. — № 6. — С. 82–88. — Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/9733/08-Karnauh.pdf?sequence=1>
 8. *Козаков В. М.* Становлення та розвиток соціально-ціннісних засад державного управління в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / В. М. Козаков; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2008. — 36 с.
 9. *Корнієнко В. О.* Політичний ідеал: проблеми еволюції та втілення в умовах сучасного суспільного розвитку: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: спец. 23.00.03 "Політична культура та ідеологія" / Валерій Корнієнко. — К., 2002. — 32 с.
 10. *Климончук В. Й.* Політичні та громадянські цінності: особливості становлення та функціонування (історико-методологічний аналіз): автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.01 "Теорія та історія політичної науки" / Василь Климончук. — Львів, 2004. — 18 с.
 11. *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: монографія / М. І. Лахижа; Укоопспілка, Полтавський ун-т споживчої кооперації України. — Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. — 289 с.
 12. *Най Джозеф.* "Мягкая" сила и американо-европейские отношения [Электронный ресурс] / Джозеф Най // "Свободная мысль-XXI". — 2004. — № 10. — Режим доступа: <http://sr1.narod.ru/nai.doc>
 13. *Патлах І. М.* Національний менталітет як об'єкт етнополітологічного аналізу: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.05 "Етнополітологія та етнодержавство" / Ірина Патлах. — К., 2002. — 16 с.
 14. *Пірен М.* Архетипові засади становлення та розвитку української національної ідеї [Електронний ресурс] / М. Пірен // Публіч. упр.: теорія та практика. — 2013. — Спец. вип. — С. 136–143. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2013_spets.vip._20.pdf
 15. *Радченко О. В.* Ціннісні чинники формування та модернізації державного режиму й політичної системи суспільства: огляд наукового дискурсного поля [Електронний ресурс] / О. В. Радченко // Публіч. упр.: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з дер-

- жавного управління. — Х.: Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2010. — № 1. — С. 73–85. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/2/05.pdf>
16. *Радченко О. В.* Концепція патріотичної просвіти та виховання в Україні як нагальний суспільний запит на нову державну політику / О. В. Радченко, Д. В. Дубов, Т. А. Гузенко // Аналітика і влада: журн. експерт-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К.: НАДУ, 2014. — № 9. — С. 204–212.
 17. *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон. — М.: АСТ, 2003. — 605 с.
 18. *Ackerman John.* Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice” / John Ackerman // World Development. — 2004. — March. — Vol. 32. — Issue 3. — P. 447–463.
 19. *Fischer M.* Civil Society in Conflict Transformation: Strengths and Limitations // The Berghof Handbook II [E-resource] / Martina Fischer. — 2001. — P. 287–313. — Regime to access: http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/fischer_cso_handbookII.pdf
 20. *Gray Alex.* These countries lead the world in “soft power” / Alex Gray // World economic forum [E-resource]. — Regime to access: https://www.weforum.org/agenda/2016/08/britain-used-to-be-the-world-s-top-soft-power-but-its-been-overtaken?utm_content=buffer4cd0e&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer
 21. *Levine Peter.* Education for a Civil Society [E-resource] / by Peter Levine — 2012. — October 11. — Regime to access: <http://hepg.org/blog/education-for-a-civil-society>
 22. *Ophuls W.* Ecology and the Politics of Scarcity Revisited / W. Ophuls, A. Stephen Boyan. — New York: Freeman, 1992. — 380 p.
 23. *World Values: Family, Work, Friends, Leisure, Religion and Politics* [E-resource] // Intelligenter recherchieren mit allen statistiken zur hand — Regime to access: <http://knoema.de/infographics/hxpxvpg/world-values-family-work-friends-leisure-religion-and-politics>



УДК 351: 379.85 (477)

Гаврилюк Алла Михайлівна,
кандидат наук з державного управління,
доцент, доцент кафедри міжнародного
туризму, Київський національний
університет культури і мистецтв,
01601 м. Київ, вул. Коновальця, 36, тел.:
0675006692, e-mail: etnosvit24@ukr.net

Гаврилюк Алла Михайловна,
кандидат наук по государственному
управлению, доцент, доцент кафедры
международного туризма, Киевский на-
циональный университет культуры и
искусств, 01601 г. Киев, ул. Коновальца,
36, тел.: 0675006692, e-mail: etnosvit24@
ukr.net

Alla Mykhailovna Havryliuk,
PhD in Public Administration, Associate

Professor, Associate Professor of the Dept. of International Tourism, Kyiv National
University of Culture and Arts, 01601 Kyiv, Konovaltsa Str., 36, tel.: 0675006692, e-mail:
etnosvit24@ukr.net

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ІНДУСТРІЇ ТУРИЗМУ УКРАЇНИ

Анотація. У статті проаналізовано сучасний стан розвитку міжнародного туризму. Схарактеризовано основні світові тенденції впливу індустрії туризму на економіку країн, що особливо гостро переживають кризові ситуації сучасного конфліктного світу. Виокремлено інструментарій публічно-приватного партнерства як активний засіб адаптації України до світових туристичних трендів. Представлено основні напрями розвитку вітчизняної індустрії туризму, покладені в основу проекту Стратегії розвитку туризму і курортів в Україні на 2016–2020 рр. Задекларовано основні переваги вітчизняного туризму як соціально значущого та патріотично-виховного ресурсу розвитку країни. Представлено туристичний брендинг вітчизняних дестинацій як пріоритетний напрям публічно-приватного партнерства та регіональної державної політики. Серед характерних трендів державного регулювання вітчизняного туризму виокремлено початковий етап створення та діяльності Національної туристичної організації.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, внутрішній туризм, Національна туристична організація, проект Стратегії розвитку туризму і

курортів в Україні на 2016–2020 рр., туристичний брендинг, ЮНВТО, індустрія туризму.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ИНДУСТРИИ ТУРИЗМА УКРАИНЫ

Аннотация. В статье проведен анализ современного состояния развития международного туризма. Охарактеризованы основные мировые тенденции влияния индустрии туризма на экономику стран, которые особенно остро переживают кризисные ситуации современного конфликтного мира. Выделен инструментарий государственно-частного партнерства как активное средство адаптации Украины к мировым туристическим трендам. Представлены основные направления развития отечественной индустрии туризма, положенные в основу проекта Стратегии развития туризма и курортов в Украине на 2016–2020 гг. Задекларированы основные преимущества отечественного туризма как социально значимого и патриотически-воспитательного ресурса развития страны. Представлен туристический брендинг отечественных дестинаций как приоритетное направление государственно-частного партнерства и региональной государственной политики. Среди характерных трендов государственного регулирования отечественного туризма выделены начальный этап создания и деятельности Национальной туристической организации.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, внутренний туризм, Национальная туристическая организация, проект Стратегии развития туризма и курортов в Украине на 2016–2020 гг., туристический брендинг, ЮНВТО, индустрия туризма.

CURRENT TRENDS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE TOURISM INDUSTRY OF UKRAINE

Abstract. In this article the analysis of the current standing of international tourism development was conducted. The main global trends of the impact of tourism on the economy of countries that are especially experiencing acute crisis of the modern conflict world were described. The tools of public-private partnerships as an active means of adaptation of Ukraine to the global tourism trends were selected. There were represented the basic directions of development of the domestic tourism industry, forming the basis of the Strategy of development of tourism and resorts in Ukraine 2016–2020. The main advantages of domestic tourism as a socially significant, patriotic and educational resource of public development were declared. The tourism branding of domestic destinations as an important area of public-private partnerships and regional public policy was represented. Among the distinctive trends of the government regulation of the domestic tourism the initial stage of formation and motion of National tourism organization was highlighted.

Keywords: public-private partnership, domestic tourism, National tourism organization, Draft Strategy of development of tourism and resorts in Ukraine 2016–2020, tourism branding, UNWTO, tourism industry.

Постановка проблеми. Розвиток туризму в Україні на сучасному етапі відбувається з урахуванням світових тенденцій та трендів, які формують особливу культуру взаємин, демонструють активний спосіб життя, розширюючи горизонти спілкування, утверджуючи концепцію “світу відкритих суспільств”, виступаючи носієм миру.

Щороку світ стає все агресивнішим та конфліктнішим, що спонукає до пошуку нових засобів протистояння, серед яких чітко виокремлюються ІТ-революція та революція подорожей, про що наголосив, перебуваючи в Україні з офіційним візитом в червні 2016 р., Генеральний секретар Всесвітньої туристичної організації (далі — ЮНВТО) Талеб Ріфаї. Він зазначив, що в 50-х роках ХХ ст. світом мандрувало 25 млн туристів; у 2015 р. — за глобальних подорожей — близько 1,2 млрд, а в 2030 р. прогнозується 1,8 млрд активних мандрівників. Частка туризму у світовому ВВП складає близько 10 %, а на долю міжнародного туризму припадає 6 % загального обсягу світового експорту та близько 30 % світового експорту послуг [1].

Частина країн Південного Сходу та Азії, держави Балтії, а також Іспанія, Грузія тощо в часи найдраматичніших історичних подій використовували туризм як засіб виведення держави з кризи. Для ЮНВТО Україна — надзвичайно перспективна держава, яка зобов’язана використати цей час для оновлення, а туризм перетворити на галузь надії, інвестиційну перевагу майбутнього, драйвер національної економіки.

Щоб успішно все це реалізувати, варто глибоко проникнутися цією ідеєю, створити стійку модель розвитку туризму в середині країни та гармонізуватися в міжнародне туристичне співтовариство, яке схвалює національну самобутність, допомагає виявити ідентичність, утверджує загальнолюдські цінності, поліетнічні та полікультурні комунікації тощо.

Україна має усвідомлювати значення цих перетворень і виявляти державницький інтерес до розвитку туризму; використовувати найсучасніші технології державного маркетингу для туристичної промоції країни загалом та окремих туристичних регіонів зокрема; залучати до активної співпраці туристичний бізнес та громадськість на засадах публічно-приватного партнерства.

Незважаючи на те що така трьохстороння співпраця активізується нині в Україні переважно в регіонах, поза увагою залишаються аспекти, пов’язані з використанням інструментарію публічно-приватного партнерства (далі — ППП) як об’єднавчого, суспільно значущого чинника навколо ідеї створення Національної туристичної організації (далі — НТО) — громадської інституції, спрямованої координувати діяльність зацікавлених у розвитку туризму та курортів України підприємств бізнесу, державних установ, інститутів громадянського суспільства. Це, своєю чергою, приверне увагу науковців та практиків до актуальних питань розвитку вітчизняної туристичної індустрії.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Під державно-при-

ватним партнерством (далі — ДПП), відповідно до чинного вітчизняного законодавства, розуміють “співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами — підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом” [8]. Серед сфер застосування ДПП є туризм, відпочинок, рекреація, культура, спорт, охорона здоров’я та ін. [Там само].

У науковій літературі зустрічаються як поняття “державно-приватне партнерство”, так і “публічно-приватне партнерство” (далі — ППП), яке у своєму дослідженні ми обираємо за робоче. Тому й схарактеризуємо ступінь вивчення цих понять вітчизняними науковцями.

Серед українських дослідників питаннями ППП в туризмі займалися Ю. Карпенко, О. Лебедева, І. Лісіцина, Г. Скляр, Д. Соловйов, П. Шилепницький та ін. Науковці по-різному визначали роль держави в системі публічно-приватної взаємодії. Так, О. Лебедева [4], І. Лісіцина [6], Д. Соловйов [11], П. Шилепницький [12] та ін. акцентували увагу на необхідності використання міжнародного досвіду, який активно використовував туризм як інноваційний інструмент розвитку

територіальних громад, засіб підвищення конкурентоспроможності регіону. Дієвим засобом впливу на транскордонне співробітництво вбачає І. Лісіцина [5] і аргументує на користь ППП як системи юридично-закріплених відносин між органами влади, установами бізнесу та громадськістю. Вчені Ю. Карпенко та Г. Скляр [10] вказують на проблемність виокремлення моделей співпраці і пропонують гастрономічний туризм обрати модернізаційним засобом розвитку економіки регіонів. Про необхідність використання засад ППП через створення Національної туристичної організації говорить В. Кіптенко [3], однак вузько характеризує діяльність організаційних структур, призначених для менеджменту туризму, які охоплюють державні та приватні організації на міжнародному, регіональному, національному та частково на місцевому рівнях управління.

З огляду на наукові джерела за тематикою дослідження, потребує ґрунтовного доопрацювання та втілення механізм ППП при створенні НТО як специфічної структури, що вибудовує свою діяльність через співпрацю бізнесу, держави та громадськості. Варто зазначити, що міжнародний досвід засвідчує про ефективну діяльність структур НТО, тому Україні важливо якнайшвидше втілити цю ідею в практичне русло.

Мета статті спрямована на виокремлення основних напрямів діяльності НТО в Україні та моделювання перспективних складових роботи організації з урахуванням сучасних трендів розвитку міжнарод-

ного туризму на засадах публічно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу. У перекладі з латини *тенденція* означає направляти, прагнути, можливість тих чи інших подій розвиватися в певному напрямі. На основі тенденцій можна робити висновки про перспективи розвитку та визначати тенденційність/трендовість галузевої специфіки. До тенденцій розвитку вітчизняної індустрії туризму можна віднести ППП, яке останніми роками набуло активного поширення в Україні. Серед основних тенденцій розвитку вітчизняного туризму визначимо наступне.

Перше: державне регулювання вітчизняної індустрії туризму на засадах ППП. Починаючи з квітня 2014 р. — моменту ліквідації Державного агентства України з туризму та курортів, — державне регулювання галузі туризму здійснювалось лише на локальних рівнях через функціональні підрозділи місцевих державних адміністрацій, яких не торкнулася оптимізація. При цьому навіть Верховна Рада України на певний час відмовилася від функціонування підкомітету з питань туризму.

Однак з вересня 2015 р. відповідальність за формування та реалізацію державної політики у відповідній галузі було покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, в складі якого запрацював відділ, а згодом департамент туризму та курортів. Відтоді центральні органи виконавчої влади почали активно відновлювати зв'язки з вітчизняними та міжнародними туристичними організаціями, зацікавленими в розвитку вітчизня-

ної індустрії туризму як держави з багатовекторним туристичним потенціалом; співпрацювати з регіональними інституціями; розробляти нові ідеї для реформування галузі з використанням досвіду ППП.

Важливим меседжем, який пролунав з боку урядових установ на міжнародній конференції “Брендинг дестинацій: запорука побудови успішної репутації” (далі — Конференція) за участю Талеба Ріфаї, було виокремлення туризму пріоритетною галуззю економіки та реальна підтримка державою реформ в туристичній індустрії. Серед них:

1. Необхідність затвердження проекту Стратегії розвитку туризму і курортів в Україні на 2016–2020 рр. (далі — Стратегія), що сприятиме визначенню та реалізації ключових напрямів розвитку туризму в країні на найближчі чотири роки. Для цього потрібно провести світоглядні та суспільно-економічні зміни серед місцевих органів влади, громад і бізнесу. За умов ухвалення документа у 2017 р. є надія, що туризм отримає близько 32 млн грн на реалізацію Стратегії.

2. Розробка та затвердження місцевих програм розвитку туризму, наповнення їх коштами місцевих бюджетів, благодійних та спонсорських внесків. Такий досвід хоча і не всюди, однак вже використовується в Україні, а тому потребує поширення та популяризації.

3. Реалізація правового механізму державного регулювання туризму на основі приведення його у відповідність до міжнародних правових норм, стандартів, трендів. У цьому контексті важливими є законотворчі

ініціативи, які реалізуються підкомітетом з питань розвитку туризму, курортів та рекреаційної діяльності Верховної Ради України, особливо після проведення парламентських слухань від 6 квітня 2016 р., присвячених питанням розвитку галузі.

4. Упровадження практики бюджетного фінансування вітчизняної туристичної індустрії через реалізацію загальнодержавних та місцевих програм розвитку туризму. Залучення до формування цих бюджетів усіх можливих гравців та учасників туристичного ринку. Тісна міжгалузева та міжсекторальна співпраця.

5. Активна державна підтримка промоції України як туристичної держави серед іноземних туристів та просування бренд-меседжів “Україна — країна приваблива та безпечна для туризму”. Популяризація серед співвітчизників патріотичних світоглядних позицій щодо необхідності подорожей рідною країною.

6. Створення мережі регіональних туристичних брендів як одного з основних ідентифікаторів туристичної промоції території. Використання громадської думки для залучення до процесу просування брендів фахівців із використанням кращого міжнародного досвіду.

7. Лібералізація візового режиму для іноземних туристів як індикатор зростання туристичних потоків до України, що сприятимуть формуванню позитивного туристичного іміджу країни, зростанню валютних надходжень до бюджету.

8. Здійснення систематичної роботи щодо збору релевантної туристичної інформації про туристичні ресурси України, заклади, що фор-

мують та реалізують комплексну туристичну послугу, партнерів туристичного бізнесу; продукування бази даних про в'їзні, виїзні та внутрішні туристичні потоки, виявлення чинників, що впливають/перешкоджають поширенню туристичної інформації про Україну.

9. Створення ефективної моделі публічно-приватного партнерства в туризмі із залученням провідних гравців туристичного бізнесу, місцевих громад, державних інституцій, наукових спільнот тощо.

10. Створення Національної туристичної організації як структури, що об'єднуватиме юридичних осіб публічного і приватного права та функціонуватиме на засадах ППП; постійне розширення мережі та кола її учасників.

Друге: туризм для України нині повинен стати цінністю, до формування якої має змінюватись ставлення в усіх суспільних інститутах, а органи державної влади, освітні заклади зможуть культивувати його переваги як соціально значущого та високоекономічного ресурсу розвитку країни. Фахового оновлення потребує кадровий потенціал органів місцевого управління, музейних закладів, інших установ, дотичних до туризму. Державна підтримка туристичної промоції України на внутрішньому і міжнародному ринках, в умовах жорсткої конкуренції, має стати не просто систематичною, а цілісною інформаційною стратегією країни.

Національно-патріотичне виховання громадськості засобами туризму повинно бути в центрі уваги громад та навчальних закладів. Для

цього необхідно проводити цілеспрямовану навчально-просвітницьку роботу серед широких верств населення, здатних культивувати знання про унікальні туристичні ресурси Української держави, її славні історичні перемоги, найпривабливіші об'єкти духовної, історико-культурної, етнографічної, природної спадщини серед дітей, підлітків і молоді, й активно залучати до цього процесу батьківство. Цьому сприяє концептуальність заходів, підходів і методик, затверджених Концепцією національно-патріотичного виховання дітей і молоді в Україні в 2015 р.

Кадровий потенціал туристичних підприємств варто формувати з фахово підготовлених, патріотично налаштованих фахівців індустрії туризму, які своєю громадянською позицією доводитимуть важливість просування ресурсів внутрішнього туризму під гаслом “Любіть Україну. Відкривайте Україну. Мандруйте Україною!” Цьому сприяє й сучасне розуміння парадигми як процесу зміни способу мислення, переформування суспільної свідомості, філософії ведення бізнесу з акцентом на національний туристичний продукт [2].

Третє: туристичний брендинг destinations — пріоритетний напрям ППП та регіональної державної політики. За останні роки в державі помітно почали формуватися тенденції туристичного брендингу, які чітко виокремлюють у свідомості споживача туристичної послуги унікальну родзинку території. Тому кожен регіон, оцінюючи свої конкурентні переваги, дбає про основні засоби

емоційного “протягування” туриста через візуальні символи та інформацію.

Бренд для території — це нематеріальний актив, набір цінностей, автентика. Брендинг є складовою маркетингової політики туристичних дестинацій (місць туристичного призначення з певним набором ресурсів та послуг), яка розпізнається завдяки унікальним і конкурентним пам'яткам, що приваблюють туриста; засобам розміщення, харчування, розваг з відповідним рівнем якості наданих послуг; розвиненій транспортній інфраструктурі; інформаційним і комунікаційним системам як необхідним інструментам інформування.

Втілюючи ідею туристичного брендингу, важливою складовою є залучення та інформування громадськості про маркетингові засоби відбору, офіційне використання, поширення, розпізнання туристичного бренда території. На жаль, офіційну статистику про бренди вітчизняних туристичних дестинацій дуже складно віднайти. З розрізнених інформаційних джерел впливає, що офіційно туристичні бренди серед областей, обласних центрів України та м. Києва використовують: з областей лише одна шоста, з обласних центрів — більше половини, окремих туристичних дестинацій — одна дев'ята (*дослідження — наше*).

Тому, втілюючи в життя ідею туристичного брендингу, важливо вживати всіх маркетингових та інформаційних заходів для її промоції. Скептикам, які не схвалюють позицію цієї маркетингової технології з огляду на додаткові фінансові

витрати, зауважимо, що досвід його впровадження в Україні зазвичай реалізується за рахунок спонсорських внесків, засвідчуючи про активне ППП в регіонах.

Четверте: перспективним напрямом ППП визначено створення та діяльність НТО, наміри про створення якої задекларовано в Меморандумі [7; 9], оприлюдненому на Конференції. Документ засвідчив про взаєморозуміння у сфері туризму та курортів між регіональними асоціаціями провідних туристичних регіонів та міст України: Києва, Львова, Одеси, Рівного, Харкова, Херсона та Івано-Франківщини, Закарпаття, Запоріжжя, Тернополя. Меморандум є відкритою декларацією про наміри туристичних асоціацій українських регіонів та міст на засадах ППП активно сприяти розвитку туризму в Україні задля правової, фінансової, маркетингової, інституційної, освітньої підтримки вітчизняної індустрії туризму.

Концептуальними в діяльності НТО є: підтримка та формування позитивного іміджу України на міжнародному туристичному ринку як країни привабливої та безпечної для розвитку туризму; удосконалення нормативно-правової бази туристичної індустрії; розробка та реалізація маркетингової політики просування на цільових ринках національного, регіонального та місцевого туристичного продуктів; залучення інвестицій у розвиток туристичної інфраструктури, створення інтерактивної бази даних, що включає інформацію про всі ресурси країни, придатних для використання в туризмі; стимулювання підпри-

ємницької діяльності та конкуренції в галузі туризму, зростання якості туристичних послуг на внутрішньому ринку; покращання системи професійної підготовки фахівців сфери туризму тощо.

Організаційною формою НТО є громадська організація, яка може об'єднувати юридичних осіб публічного і приватного права, що створюється і функціонує на принципах ППП. Серед можливих учасників: держава в особі державних підприємств та установ, органами управління яких є центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері туризму і курортів (Мінекономрозвитку), інші зацікавлені структури (Мінкульт, Мінприроди, Мінінфраструктури тощо); комунальні підприємства та установи, що підпорядковуються органам місцевого управління; туроператори, турагенти, установи засобів розміщення, заклади харчування, компанії-перевізники, екскурсійні бюро; виставкові, рекламні, івент-компанії тощо.

Основними інструментами діяльності НТО визначено: організацію, проведення та участь у туристичних виставках і ярмарках як в Україні, так і за кордоном; упровадження сучасних інформаційних технологій, організація та забезпечення належного функціонування національної мережі офіційних туристично-інформаційних центрів; розробка, виготовлення та розповсюдження туристичної інформації про туристичні можливості держави; взаємодія з зарубіжними НТО; сприяння місцевим і регіональним туристичним ор-

ганізаціям; створення мережі туристичних представництв на основних зовнішніх цільових туристичних ринках; забезпечення інфраструктурного та інформаційного облаштування об'єктів історико-культурної спадщини та природно-заповідного фонду, рекомендованих для відвідування туристами; організація маркування об'єктів туристичного відвідування та інфраструктури, в тому числі екскурсійних та туристичних маршрутів тощо.

Відповідно до принципів створення та діяльності НТО джерелами фінансування мають стати як бюджетні кошти (державного та місцевих бюджетів), за рахунок надходжень від туристичного збору, так і кошти приватних учасників; добровільні внески і пожертвування; кошти міжнародної технічної допомоги.

Висновки та рекомендації. Окреслені напрями діяльності вписуються в програму стратегічних завдань, які ставить ЮНВТО перед країнами-учасниками альянсу. Особлива роль у цьому процесі відводиться ППП як затребуваному інструменту спільних дій бізнесу, влади, громадськості, що охоплюють вертикальні та горизонтальні взаємозв'язки у процесах багатовекторної взаємодії.

Серед найактуальніших завдань для нашої держави — прийняття та реалізація Стратегії розвитку туризму і курортів в Україні на 2016–2020 рр.; всеохоплюючий туристичний брендинг; національно-патріотичне виховання засобами внутрішнього туризму на рівні всіх соціальних інститутів; створення та діяльність НТО.

В Україні склалися всі передумови для активного публічно-приватного партнерства в туризмі, залучення інтелектуальних, інформаційних, маркетингових, ідеологічних ресурсів для туристичної промоції країни. Тому охоплення нових членів НТО та задіювання перспективних напрямів діяльності стає центром уваги науковців та практиків і прискорює адаптацію розвитку вітчизняного туризму до міжнародних тенденцій та трендів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *В Україні з'явиться Національна туристична організація* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249137822&cat_id=244276429. — Назва з екрана.
2. *Евченко А.* Если государство сделает правильные шаги в части развития туристической отрасли, количество туристов в стране утроится [Электронный ресурс] / А. Евченко // Академия гостеприимства. — 2016. — № 3. — Режим доступа: <http://hotel-rest.com.ua/article/esligosudarstvo-sделаet-pravilnye-shagi-v-chasti-razvitiya-turisticheskoy-otrasli>. — Назва з екрана.
3. *Кіптенко В. К.* Менеджмент туризму: підручник [Електронний ресурс] / В. К. Кіптенко. — К.: Знання, 2010. — 502 с. — Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/91363-332-turistichn-organzats-yak-obkt-upravlnnya.html>. — Назва з екрана.
4. *Лебедева О. А.* Концепція розвитку сектора туристичних послуг України в умовах державно-приватного

- партнерства / О. А. Лебедєва // Економічний простір. — 2010. — № 44/1. — С. 91–96.
5. *Лісіцина І. І.* Державно-приватне партнерство в галузі туризму як інноваційний спосіб вирішення проблем транскордонного співробітництва [Електронний ресурс] / І. І. Лісіцина. — Режим доступу: <http://www.sworld.com.ua/index.php/uk/tourism-and-recreation-413/theoretical-and-methodological-foundations-of-tourism-and-recreation-413/19906-413-0621>. — Назва з екрана.
6. *Лісіцина І. І.* Державно-приватне партнерство в галузі туризму: зарубіжний досвід / І. І. Лісіцина // Бізнесінформ. — 2013. — № 11. — С. 196–203.
7. *Меморандум* про створення Національної туристичної організації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uaeta.org/files/file/NTOU-1466626267.pdf>. — Назва з екрана.
8. *Закон* України “Про державно-приватне партнерство”: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 10 верес. 2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>. — Назва з екрана.
9. *Закон* України “Про туризм”: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 10 верес. 2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95. — Назва з екрана.
10. *Скляр Г. П.* Державно-приватне партнерство в сфері гастрономічного туризму як інструмент модернізаційного розвитку економіки регіонів / Г. П. Скляр, Ю. В. Карпенко // Екон. вісн. Донбасу. — 2015. — № 1. — С. 98–104.
11. *Соловійов Д.* Впровадження елементів державно-приватного партнерства у функціонування туристичної сфери України / Д. Соловійов // Вісн. Бердянського ун-ту менеджменту і бізнесу. — 2013. — № 4. — С. 33–36.
12. *Шилепницький П. І.* Особливості використання державно-приватного партнерства в регіональному розвитку [Електронний ресурс] / П. І. Шилепницький // Ефективна економіка. — 2014. — № 4. — Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2894>. — Назва з екрана.



УДК 354

Дегтяр Андрій Олегович,
доктор наук з державного управління,
професор, завідувач кафедри менедж-
менту і адміністрування, Харківська
державна академія культури Міністер-
ства культури України, 61057, м. Харків,
Бурсацький узвіз, 4, тел.: 0666780235,
e-mail: adegtyar@3g.ua

Дегтярь Андрей Олегович,
доктор наук по государственному управ-
лению, профессор, заведующий кафедрой
менеджмента и администрирования,
Харьковская государственная академия
культуры Министерства культуры Укра-
ины, 61057, г. Харьков, Бурсацкий спуск, 4,
тел.: 0666780235, e-mail: adegtyar@3g.ua

Andriy Olegovich Diehtiar,

Doctor of Public Administration, Professor, Head of Department of management and administration, Kharkiv state Academy of culture of the Ministry of culture of Ukraine, 61057, Kharkiv, Bursatsky descent, 4, tel.: 0666780235, e-mail: adegtyar@3g.ua

СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА В СИТУАЦІЇ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ ТА МІСЦЕ В НІЙ ФІЛАНТРОПІЇ

Анотація. У статі розглянуто протиріччя та проблеми сучасної соціальної держави. З'ясовано, що в основі процесів, які спричинили загострення проблем соціальної держави, лежать циклічність і нерівномірність економічного розвитку, схильність економіки та соціальної сфери до впливу подій зовнішньої і внутрішньої політики. Визначено, що однією із відповідей на сучасні виклики є філантропія та запропоновано шляхи удосконалення цього процесу.

Ключові слова: соціальна держава, громадянське суспільство, філантропія, соціальний капітал, соціальна політика, взаємодія держави і суспільства.

СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО В СИТУАЦИИ СОВРЕМЕННЫХ ВЫЗОВОВ И МЕСТО В НЕЙ ФИЛАНТРОПИИ

Аннотация. В статье рассмотрены противоречия и проблемы современного социального государства. Выяснено, что в основе процессов, которые послужили причиной обострения проблем социального государства, лежат цикличность и неравномерность экономического развития, подверженность

экономики и социальной сферы до влияния событий внешней и внутренней политики. Определено, что одним из ответов на современные вызовы является филантропия и предложены пути совершенствования данного процесса.

Ключевые слова: социальное государство, гражданское общество, филантропия, социальный капитал, социальная политика, взаимодействие государства и общества.

THE WELFARE STATE IN THE SITUATION OF CONTEMPORARY CHALLENGES AND PLACE IT IN PHILANTHROPY

Abstract. The article discusses the contradictions and problems of the modern welfare state. It was found that in the processes that caused the acute problems of the social state, are circularity and the irregularity of economic development, the vulnerability of the economy and the social sphere before the impact of foreign and domestic policy. It is determined that one of the answers to the current challenges is philanthropy and suggests ways to improve the process.

Keywords: welfare state, civil society, philanthropy, social capital, social policy, interaction between state and society.

Постановка проблеми. Одна з головних причин становлення і розвитку соціальної держави полягала в тому, що виявилася обмеженість формального закріплення основоположних прав громадян при фактичній нерівності людей. Водночас досвід становлення та модернізації концепції соціальної держави, а також практика втілення її інститутів у реальному житті свідчать про те, що в рамках цього типу державності також є внутрішні протиріччя. Відображенням цих протиріч і проблем стала широка дискусія про кризу соціальної держави та її майбутнє, що розгорнулася в зарубіжній науковій і політичній літературі в кінці XX — на початку XXI ст. Світова фінансова криза знищила ілюзію гармонії між економічним зростанням і все ширшою практикою централізованого розподілу соціально-економічних благ, показа-

ла наявність серйозних монетарних проблем і неможливість нескінченної експлуатації дешевої імпортової сировини. Однією з відповідей на такі виклики є філантропія.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробкою теоретичних засад становлення і розвитку соціальної держави та філантропії займалися такі дослідники, як Н. Болотіна [1], В. Гошовська [2], П. Кругман [5], В. Куценко [4], М. Ревеллі [6], Т. Сидоріна [7], О. Скрипнюк [8], Т. Шаповалова [11], М. Фуко [12], Ф. Фурман [13] та ін. Віддаючи належне їхнім науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження тенденцій розвитку соціальної держави, напрямів модернізації її концепції ще не мають координованого і системного характеру, а також не зовсім чітко з'ясовано місце філантропії в сучасній соціальній державі.

Формулювання цілей статті. Метою цієї статті є дослідження протиріч та проблем соціальної держави, з'ясування основних процесів, що призвели до їх виникнення, та визначення місця філантропії в сучасній соціальній державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розквіт соціальної держави в ХХ ст. збігається з удосконаленням структурного поділу між суспільством і державою, тому наукові дискусії переходять від проблеми “що” до проблеми “як”, тобто про те, як або до яких меж має і може діяти держава, щоб отримати ефективні кінцеві результати, не викликаючи при цьому серйозних нестійких явищ у глобальному функціонуванні системи протягом тривалого періоду. Інакше кажучи, як мають складатися міжкомунікативні відносини між суспільством і державою, щоб впровадити в життя ефективну громадську політику з достатньою фінансовою підтримкою протягом тривалого часу і бути невразливими щодо ефектів колонізації в соціальній сфері.

Ці глобальні геополітичні та економічні зрушення висвітлили всю складність взаємодії суспільства і держави, показали неспроможність як спрощеної ліберальної моделі, заснованої на поділі суспільної і державної сфер і наступному обмеженні легітимного становища держави, аж до моделі “мінімальної держави”, що має функцію лише забезпечення безпеки держави, так і спрощеної соціальної моделі, заснованої на пасивному, підпорядкованому становищі суспільства і активної інтервенціоністської політики держави [2, с. 62].

Таким чином, головною сферою регулювання взаємодії держави і суспільства є встановлення оптимального співвідношення між виробництвом і розподілом, а головне протиріччя соціальної держави становить суперечність між соціальною політикою, що розширюється, та економічним зростанням, економічними труднощами і необхідністю фінансування соціальних витрат. Саме ці питання є предметом теоретичних суперечок прихильників економічної свободи і захисників державного втручання в економіку.

Серйозну проблему становить також певний конфлікт між особистістю і державою. Він виявляється в тому, що, з одного боку, громадяни хочуть, щоб держава реально знала про їхні проблеми, а отже, мала можливість здійснювати ефективну політику забезпечення добробуту та підтримки, а з іншого — прагнуть перешкодити державі володіти інформацією про те, що вони мають, думають і роблять. Розвиток соціальної держави в цьому контексті може бути інтерпретований як процес соціалізації приватних потреб, коли економічні ресурси особистості, її здоров'я, потреби в житлі, уміння і бажання працювати перестають бути приватною справою і переходять в категорію суспільних проблем [1, с. 24].

Ще одним серйозним приводом для дискусій про кризу соціальної держави є розростання, дублювання, особливо в умовах складного територіального устрою, бюрократизації державного та адміністративного апарату. Це призведе до зростання витрат на державну службу, зниження оперативності у наданні соці-

альної допомоги і як наслідок — до втрати ефективності державної підтримки.

Для виявлення масштабів і глибини кризи соціальної держави, а також для визначення шляхів подолання її нинішніх труднощів важливе методологічне значення має аналіз характеру цієї кризи. Необхідно з'ясувати, чи можливе усунення кризових виявів у рамках діючої громадської моделі з використанням притаманних їй традиційних механізмів або ж потрібен вихід за рамки цієї моделі і перехід до використання принципово інших методів управління з метою забезпечення нової рівноваги системи.

Останніми роками у США все частіше звучать вимоги замінити “державу загального добробуту” так званим “суспільством загального добробуту”, що передбачає значне розширення мережі добровільних громадських і комунальних інститутів, покликаних займатися реалізацією соціальних послуг.

Але ж соціальна держава забезпечила створення та зростання людського капіталу, який дав змогу розвиненим країнам досягти небувалих успіхів у створенні економіки знань. Найбільш яскраве втілення моделі держави загального добробуту становить Швеція. Для неї характерні: ставлення до соціальної політики як до політики для всіх; розуміння її як цілі економічної діяльності держави; прогресивна податкова система, домінування ідеї рівності і солідарності; упереджувальний характер соціальних заходів; високий рівень якості і загальнодоступності соціальних послуг; пріоритетність ролі

держави у фінансуванні соціальних видатків за рахунок загальних податкових надходжень до бюджету. У засобах масової інформації поширюється думка, що, незважаючи на те що політика welfare state допомогла людству знайти успішний досвід вирішення економічних і соціальних проблем окремих країн і цілих регіонів, така модель в її первісному вигляді себе вичерпала [7, с. 65].

Однак провідні теоретики зовсім не були схильні джерело криз і бід сучасного економічного порядку вбачати у “соціальній державі”. Нобелівський лауреат з економіки П. Кругман впевнений, що надмірне збільшення держави добробуту не є джерелом проблем. Він висловлюється проти поширеної версії, згідно з якою Європа потрапила у важку ситуацію тому, що надто багато допомагала бідним і нещасним, і що тепер призвело до агонії держави добробуту. Можна взяти 15 європейських держав (за винятком Мальти і Кіпру) і проранжувати їх за показником докризових витрат на соціальні програми у відсотках до ВВП. Тільки Італія потрапляла до першої п'ятірки, але при цьому відставала від Німеччини. Тому надмірне збільшення держави добробуту не є джерелом проблем [5, с. 84].

Таким чином, відмова від досягнень держави загального добробуту стає рівноцінною відмові від елементарних досягнень соціальної політики, науки і техніки, що підтверджують наукові дискусії, опитування населення і т. д.

Подолання цього феномена деякі автори вбачають по-різному. Так, М. Ревеллі наголошує, що не йдеть-

ся про те, щоб приєднатися до панівної неоліберальної тенденції “менше держави, більше ринку”, а про те, щоб протиставити асоціальності та індивідуалізму ринку, “абстрактної соціальності” держави справжню громадську соціальність, яка зможе розвинути “конкретні” здатності самоврядування колективних суб’єктів, тобто різних громадських груп “на території, залишеній соціальною державою”, яка вміє користуватися активними ресурсами солідарності замість приречення на пасивність могутності бюрократичної організації [6].

Тому сьогоднішні дискусії в науковій літературі про кризу (і навіть аварії) теорії і практики соціальної держави необхідно розуміти в широкому соціально-політичному та політико-економічному контексті. Передусім не слід забувати, що це заявляється на тлі гігантських військових витрат, вкрай неефективного держапарату, зростаючих інвестицій в антилюдський капітал (наркотизація; маніпулятивний маскульт; створення фінансових пірамід, фетишизація статусного споживання, посилення провоохоронно-репресивної та пенітенціарної систем). Стає очевидним прагнення відвернути увагу від політики, орієнтованої на досягнення фактичної соціальної рівності людей, країн і народів.

При цьому слід зазначити, що і на міжнародному, і на національному рівні питання про соціальну державу стоїть не в плані пошуку їй альтернатив, а в аспекті її вдосконалення перед обличчям нових викликів часу.

Однією з відповідей на ці виклики може бути філантропія. За етимологією слово “філантроп” походить

від грец. *φιλέω* — “любити” і грец. *ἄνθρωπος* — “людина”, тобто людина, яка займається благодійністю на допомогу нужденним. Найдавнішою формою благодійництва є милостиня і допомога старцям, головним чином при церквах і монастирях. Філантропія — людинолюбство, піклування про поліпшення долі всього людства [10, с. 852].

Огляд історії становлення та розвитку про соціальну діяльність у світі показує, що філантропія в її чистому вигляді завжди передбачала добровільність вчиненого діяння і відсутність прямої вигоди. Таким чином постійність базових принципів не викликає питань, однак сутність принципу безплатності нашою хує на протиріччя. З одного боку, безплатність як безкоштовність наданої допомоги характерна для будь-якого акту доброчинності. Більше того, саме безплатність робить філантропію благодійністю, конститує її як феномен соціальної культури. З іншого боку, якщо розглядати безплатність в іншому ракурсі — як відсутність будь-якої вигоди для благодійника, то стає очевидним, що така діяльність не завжди безплатна. Якщо опустити матеріальний аспект і зосередити увагу на так званих вторинних, або непрямих, вигодах, то ми побачимо, що їх досить багато. Вигода може бути як особистою, так і суспільно значущою. Серед прикладів особистої непрямой вигоди, яку благодійник отримує, надаючи допомогу нужденному, можна виділити такі вияви чуттєво-емоційної сфери, як радість, задоволеність собою, спокій, самоповагу, почуття суспільної

значущості тощо. Крім цього, для деяких форм благодійної діяльності характерні вигоди, пов'язані зі статусною сферою, наприклад, імідж (добре ім'я). Поряд з особистими непрямыми вигодами філантропії існують також суспільно значущі вигоди: сприяння оздоровленню обстановки в суспільстві, формування благополучного оточення, зниження соціальної напруженості і т. д.

У цьому контексті цікавою видається думка, висловлена М. Фуко у праці "Народження клініки". Міркуючи про взаємності філантропії на прикладі допомоги, яку надає багата людина хворому бідняку, що потребує лікування, М. Фуко писав, що завдяки структурі взаємності це дає багатому користь від допомоги, що надається бідним госпіталізованим: сплачуючи за те, щоб їх лікували, насправді він заплатить за те, щоб краще були вивчені хвороби, якими він сам може бути вражений. Те, що є благодійністю з точки зору бідняка, трансформується для багатого в корисне знання. Благодійні дари пом'якшують страждання бідняка, звідки в результаті прийдуть в просвіту. Так, благодійники, багатії, щедрі люди, цей хворий, що лежить в ліжку, страждає зараз від хвороби, яка не забариться атакувати вас самих. Він видужає або загине, але про ту чи іншу подію його доля може просвітити вашого лікаря і врятувати ваше життя [12, с. 137].

З огляду на те, що в сучасній соціальній державі форми соціального капіталу різноманітні, спробуємо їх класифікувати, але з таких підстав, щоб з'ясувати роль і місце в соціальному капіталі філантропічних рис:

- Формальний або неформальний характер соціального капіталу. Деякі об'єднання, такі як батьківські комітети чи профспілки, формально організовані, чітко структуровані, мають правила, обов'язкові для всіх членів, регулярно проводять збори тощо. Інші ж абсолютно неформальні. Якщо ранні дослідження концентрували увагу тільки на формальних організаціях, то сучасна наука визнає, що асоціації — лише одна з форм соціального капіталу, а неформальні об'єднання людей іноді бувають більш дієвими у досягненні значущих цілей [11, с. 64].

- Сильні або слабкі зв'язки всередині соціального капіталу. Люди в деяких суб'єктах соціального капіталу переплетені дуже тісно, наприклад, у групі працівників одного підприємства, що контактують на роботі кожен день, а також разом проводять вихідні. В інших випадках ці зв'язки можуть бути дуже тонкими, майже невидимими, наприклад, між людьми, що періодично зустрічаються у черзі в улюбленому супермаркеті. Соціолог М. Грановеттер першим позначив відмінності між сильними і слабкими зв'язками. Міцні зв'язки відрізняє частота контактів і ступінь близькості. Якщо мої друзі дружать між собою і ми проводимо багато часу разом, то це — сильні зв'язки. Якщо ж я просто знайомий з будь-ким і в нас немає спільних друзів, то такі зв'язки є слабкими. М. Грановеттер зауважував, що іноді слабкі зв'язки виявляються важливішими сильних, наприклад, під час пошуку роботи. Твої близькі друзі знайомі з тими самими людьми, що й ти, а от далекі знайомі, найімовірніше, при-

ведуть до нових можливостей. Слабкі зв'язки ефективні для об'єднання суспільства і побудови відносин на взаємовигідній основі, а сильні, можливо, більш прийнятні для соціальної мобілізації та соціального страхування [14]. Однак соціальна наука тільки починає вивчати вплив, що чиниться на суспільство різними формами соціального капіталу.

- Зовнішня і внутрішня спрямованість соціального капіталу. Діяльність одних суб'єктів соціального капіталу, за вибором або за потребою, є внутрішньоспрямованою і захищає матеріальні, соціальні чи політичні інтереси своїх членів, у той час як робота інших направлена зовні і пов'язана з суспільним благом. Організації першого типу часто створюються на основі класових, статевих або етнічних ознак і покликані зберегти і зміцнити зв'язки, що виникли при народженні або через певні обставини. Прикладами можуть служити лондонські клуби джентльменів, торгові палати, кредитні спілки емігрантів і т. д. До другої категорії належать благодійні організації, такі як Червоний хрест, американський рух за права людини, екологічні організації, що виникли в 70–80-х роках ХХ ст. у всіх західних демократіях. Робляться спроби щодо морального і соціального пріоритету зовні спрямованим альтруїстичним організаціям над об'єднаннями першої категорії, але це не завжди справедливо. Не можна стверджувати, що молодіжні організації, які прибирають сміття на міських дитячих майданчиках, збільшують соціальний капітал більше, ніж кредитні спілки, що від-

кривають емігрантському співтовариству шлях до добробуту.

- Зв'язуючий соціальний капітал об'єднує людей, які схожі між собою в якомусь аспекті (національність, стать, вік, соціальний стан тощо), а наведення мостів передбачає роботу серед несхожих один на одного людей. Це важливий поділ, оскільки зовнішній ефект від діяльності організацій другої категорії здебільшого буває позитивним, в той час як перші ризикують негативно впливати на суспільство (це, однак, не означає, що вони завжди негативні).

Деякі групи можуть поєднувати обидва чинники: наприклад, задіювати людей однієї національності, але з різних соціальних шарів або з різних рас, але однієї статі. Найчастіше без взаємодії обох типів соціального капіталу не обійтися. Прикладом може служити той факт, що насильство між хінді і мусульманами в Індії помітно знижується порівняно з тими місцевостями, де цивільні асоціації налагоджують діалог між представниками різних релігій.

Деякі автори вирізняють проблему, пов'язану з політичними наслідками філантропії. Сутність її в тому, чи будуть благодійні організації приділяти належну увагу кризі громадянськості, за яку вони самі частково несуть відповідальність, або чи будуть продовжувати спиратися на професійні технології, посилюючи недієздатність цивільних інститутів.

Ф. Фурман вважає, що батьки-засновники жажнулися б, виявивши, наскільки філантропія не в ладах з громадянськістю, оскільки вважали активність інститутів громадянського суспільства необхідною умовою

успішності американського самоврядування. Вони надавали великого значення існуванню численних регіональних, міських, районних, релігійних спільнот, сусідських громад, братств і волонтерських організацій. Ці маленькі місцеві асоціації перетворювали індивіда в громадянина, перемикали його з індивідуальних на суспільні інтереси, прищеплювали почуття персональної відповідальності. Сучасні некомерційні організації забувають, що їхнє основне завдання — підтримувати місцеві громадянські об'єднання. Це сталося внаслідок впливу на політичну думку прогресивізму початку ХХ ст. Прогресивістські інтелектуали вважали місцеві цивільні асоціації дрібними і малозначними, швидше, віджилими реліктами минулого. Політичний порятунок вони вбачали у передачі влади від хаотичних місцевих спільнот у руки централізованої раціональної професійної еліти. Нова “наукова” філантропія ХХ ст. йшла в авангарді прогресивізму. Мільйони доларів були витрачені на професіоналізацію та технологічне вдосконалення законодавчої сфери, медицини, соціальної роботи, вищої освіти, де відбувалася заміна натхнених аматорів на кваліфікованих професіоналів. Багато уваги приділялося фінансуванню дослідницької роботи різних університетів і асоціацій. Існувала думка, що, в той час як місцеві цивільні асоціації за допомогою благодійності могли боротися лише з наслідками соціальних проблем, нова філантропія, спираючись на науку, здатна розкривати коріння негативних явищ у житті суспільства [13, с. 5].

Подібний розвиток ідей філантропії таїть небезпеку для демократії. Сучасна культура рясніє твердженнями про те, що експерт знає більше, ніж громадянин. Багато рядових американців згодні, що суспільне життя краще довірити професіоналам. Єдиний виняток стосується виборів для того, щоб надати легітимності тому чи іншому професійно оформленому, “технічному” рішення політичних проблем.

Філантропія нічого не зробила для запобігання цього сценарію. У цій ситуації потрібна глибинна зміна звичок філантропів. Діяльність благодійних організацій буквально просякнута технологіями професійних експертиз. Перед початком роботи над будь-якою проблемою збираються матеріали новітніх наукових досліджень і порівнюються передові методи вирішення схожих завдань. Потім створюються звіти, які передаються на розгляд численних експертів — як власних, так і зовнішніх. На наступному етапі до роботи залучаються PR-фахівці фонду і т. д. Новітнім філантропам необхідно позбутися культу професіоналізму і впевненості у тому, що експерти краще самих громадян знають, у чому полягають їхні проблеми і як вони повинні бути вирішені. Потрібно не створювати рішення проблеми, а знаходити його в навколишній дійсності. Якби члени благодійних організацій не були засліплені даними численних експертиз, то помітили б паростки громадянськості скрізь у проектах з прибирання навколишньої території, в батьківських комітетах, у русі проти наркотиків і т. д. Насправді безліч цивільних

ініціатив народжується в широких верствах населення і демонструє їх готовність самостійно вирішувати виникаючі проблеми.

Протягом сторіччя мільйони доларів були витрачені на філантропію, ліквідацію витоків соціальних проблем. Після закінчення цього періоду ми не можемо назвати жодної з них, яка б була успішно вирішена назавжди. Громадяни продовжують створювати місцеві спільноти, щоб по-своєму впливати на власну долю. Від експертів ініціатива знову повертається до звичайних людей.

На сьогодні динамічні процеси благодійної діяльності виявляються у зміні і появі нових благодійних ініціатив. Також спостерігається ускладнення громадської філантропії, пов'язане зі структурною зміною колишніх інституційних форм, появою нових інститутів і типів громадських організацій. Динамічні зміни спостерігаються і в структурному ускладненні соціальної цінності філантропії.

Крім цього, динаміка філантропії найбільш відображена у зміні ролі держави в цьому процесі. Наприклад, у радянський період держава не вітала приватну благодійність. Оскільки “в суспільстві знищені потреба і злидні”, філантропія не видавалася потрібною для соціалістичного ладу і визначалася в той період як допомога, що лицемірно надається представниками панівних класів деякій частині незаможного населення з метою обману трудящих і відволікання їх від класової боротьби [9, с. 21]. Однак на практиці проблеми, безумовно, існували і фактично держава взяла на себе функції філан-

тропа. Нині картина діаметрально протилежна: держава вітає приватну благодійність і намагається “позбавити” себе від цієї функції.

Таким чином, філантропія являє собою складне, багатокомпонентне соціокультурне явище. Залишаючись незмінною в своїх онтологічних підставах, філантропія все ж зазнає певних трансформацій. Її статичність базується на особливостях менталітету народу і виявляється у збереженні його основних установок, у стійкості соціокультурної традиції надання допомоги найбільш незахищеним групам. Динамічні зміни обумовлені глобалізаційними процесами і пов'язані з появою нових благодійних практик споживчого товариства, зі зміною ролі держави, зі структурним перетворенням колишніх інституційних форм суспільного життя і еволюцією інститутів громадянського суспільства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Отже, основні виклики соціальної держави пов'язані зі світовою економічною кризою, в ході якої була зруйнована ілюзія гармонії між економічним зростанням і розширенням практики централізованого розподілу соціально-економічних благ; між глобальними геополітичними зрушеннями, що дискредитували ліберальну модель демократії. Однією з відповідей на сучасні виклики соціальної держави є філантропічна діяльність як суб'єкт сучасного політичного процесу, що створює новий політичний ландшафт, пов'язаний з поширенням феномену громадянськості і встановленням нових горизонтальних зв'язків між цивільними

асоціаціями, місцевими громадами, бізнесом на противагу централізованої раціонально професійної політико-управлінської еліти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Болотіна Н. Б.* Право соціального захисту: становлення і розвиток: монографія / Н. Б. Болотіна. — К.: Атіка, 2009. — 245 с.
2. *Гошовська В. А.* Соціальна держава: український вибір: монографія / В. А. Гошовська. — К.: Друкарня ДП “Редакція журналу “Охорона праці”, 2012. — 221 с.
3. *Капицын В. М.* Социальная политика: парадигмы и приоритеты: монография / В. М. Капицын, А. А. Акмалова, Г. И. Рузавин. — М.: Союз Москва, 2010. — 312 с.
4. *Куценко В. І.* Соціальна держава (проблеми теорії, методології, практики): монографія / В. І. Куценко, В. П. Удовиченко, Я. В. Остафійчук. — К.: Заповіт, 2003. — 228 с.
5. *Кругман П.* Выход из кризиса есть! / П. Кругман. — М.: Азбука-Бизнес, Азбука-Аттикус, 2013. — 258 с.
6. *Ревелли М.* Кризис социального государства [Электронный ресурс] / М. Ревелли // Die Aktion. — 1994. — № 113/119. — Режим доступа: http://www.aitrus.narod.ru/Marko_Revelli_soc_state_crisis.htm
7. *Сидорина Т. Ю.* Государство всеобщего благосостояния: от утопии к кризису: монография / Т. Ю. Сидорина. — М.: РГТУ, 2013. — 356 с.
8. *Скрипнюк О. В.* Соціальна держава в Україні: проблеми теорії і практики: монографія / О. В. Скрипнюк. — К.: Наук. думка, 2010. — 258 с.
9. *Тихонович Л.* Филантропия при советах [Электронный ресурс] / Л. Тихонович, А. Сучилин // Филантроп: электронный журн. — 2010. — № 6. — Режим доступа: philanthropy.ru/esse/2010/07/26/2581/#.U1UF8qJ1Ekk
10. *Чудинов А. Н.* Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка / А. Н. Чудинов. — СПб.: Издание книгопродавца В. И. Губинского, Типография С. Н. Худекова, 1894. — 1004 с.
11. *Шаповалова Т. В.* Соціальний капітал та економічне зростання: монографія / Т. В. Шаповалова; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. — Л.: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2013. — 299 с.
12. *Фуко М.* Рождение клиники / М. Фуко. — М.: Смысл, 1998. — 310 с.
13. *Фурман Ф.* Филантропия в Америке. Очерк истории / Ф. Фурман. — М.: Ридеро, 2015. — 160 с.
14. *Granovetter M. S.* The strength of weak ties / M. S. Granovetter // American Journal of Psychology. — 1973. — № 78 (6). — P. 1360–1380.



Дегтяр Олег Андрійович,

доктор наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту та адміністрування, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова, 61002, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: 0957721957, e-mail: ODegtyar@i.ua

Дегтяр Олег Андреевич,

доктор наук по государственному управлению, доцент кафедры менеджмента и администрирования, Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, 61002, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: 0957721957, e-mail: ODegtyar@i.ua



Oleg Andreevych Degtyar,

Doctor of Science in Public Administration, associate professor of the department of Management and Administration, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 17, Marshal Bazhanov Street, Kharkiv, 61002, Ukraine, tel.: 0957721957, e-mail: ODegtyar@i.ua

Мурашев Сергій Павлович,

аспірант кафедри менеджменту та адміністрування, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова, 61002, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: 0950577792, e-mail: murasergey@inbox.ru

Мурашев Сергей Павлович,

аспирант кафедры менеджмента и администрирования, Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, 61002, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: 0950577792, e-mail: murasergey@inbox.ru

нальний університет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, 61002, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: 0950577792, e-mail: murasergey@inbox.ru

Sergey Pavlovich Murashev,

aspyrant of the department of Management and Administration, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 17, Marshal Bazhanov Street, Kharkiv, 61002, Ukraine, tel.: 0950577792, e-mail: murasergey@inbox.ru

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ В АВТОТРАНСПОРТНОМУ КОМПЛЕКСІ

Анотація. У статті розглянуто сучасну структуру державних органів з управління природокористуванням, визначено їх сутність в аспекті управління природними ресурсами в умовах функціонування автотранспортного комплексу. Визначено недоліки існуючих органів, запропоновано власну структуру державного апарату з управління природоохороною складовою в автотранспортному комплексі.

Ключові слова: державне управління, автотранспортний комплекс, автомобілебудування, автотранспортна галузь, природні ресурси, ресурсозбереження.

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ В АВТОТРАНСПОРТНОМ КОМПЛЕКСЕ

Аннотация. В статье рассмотрена современная структура государственных органов по управлению природопользованием, определена их сущность в аспекте управления природными ресурсами в условиях функционирования автотранспортного комплекса. Выявлены недостатки существующих органов, предложена собственная структура государственного аппарата по управлению природоохранной составляющей в автотранспортном комплексе.

Ключевые слова: государственное управление, автотранспортный комплекс, автомобилестроение, автотранспортная отрасль, природные ресурсы, ресурсосбережение.

MECHANISMS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION BY THE NATURE CONTROL IN MOTOR COMPLEX

Abstract. In the article the modern structure of government environmental management agencies defined their essence in the management of natural resources in the aspect of the functioning of the motor complex conditions. Disadvantages of existing bodies, proposed by a private structure of the state apparatus to manage the environmental dimension in the road transport sector.

Keywords: public administration, transport complex, automotive, trucking industry, natural resources, resource conservation.

Постановка проблеми. Одним зі значущих складників “рушійної сили” розвитку економіки є транспорт. Серед найбільш використовуваних

видів транспорту можна виокремити залізничний та автомобільний. Широке розповсюдження автомобільного транспорту за останні три десяти-

тиріччя зумовило появу негативної залежності між глобальною автомобілізацією та виникненням різноманітних екологічних ризиків. Однією з таких екологічних проблем є вичерпання природних ресурсів. Зважаючи на стрімке погіршення якості НПС, у зв'язку із зазначеними екологічними ризиками, необхідно виробити пропозиції, які б сприяли зменшенню екологічної напруженості у найближчому майбутньому та дали змогу вирішити проблеми природокористування. Серед низки таких пропозицій, яка бачиться нам, є необхідність вдатися до державного управління у діяльності автотранспортного комплексу. На ефективність впровадження державного управління цією галуззю впливає державний апарат як складова системи державного управління країни, який останніми роками знаходиться у стані постійної реформи, що позначилось на квалітеті держави у розвитку управління у цьому векторі. Об'єктивним результатом цього став практично повний “занепад” якості довкілля.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Проблемам розбудови державного управління у галузі як автомобільного транспорту, так і автомобілебудування, зокрема, присвячені наукові праці Д. К. Медведєва, В. А. Баліна, А. М. Редзюка, О. В. Андрієва, Ю. В. Пирожкової та інших. Враховуючи внесок та отримані здобутки цих авторів, проблеми вичерпання природних ресурсів в аспекті функціонування автотранспортного комплексу (АТК) не досліджувалися.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є визначення струк-

тури та функціональних обов'язків органів державного управління природокористуванням в аспекті функціонування автотранспортного комплексу.

Основний матеріал дослідження. Розглядаючи управлінський процес, можна висловити думку, що у сучасному середовищі вимагають і підлягають управлінню абсолютно будь-які процеси, а отже, управлінська функція є затребуваним “продуктом” та універсальним явищем. З огляду на це, будь-яка з галузей економіки держави вимагає управління, не є винятком АТК, а саме процеси раціонального природокористування, зокрема й ресурсозбереження. Враховуючи всю складність та комплексність державного управління як явища взагалі, можна стверджувати, що при управлінні природокористуванням в автотранспортному комплексі, управлінська функція поширюватимуться не тільки на цю галузь, оскільки питання ресурсозбереження знаходяться на перетині низки галузей (див. рис. 1).

Аналіз узагальненої схеми доводить, що при державному управлінні природокористуванням в АТК потрібно враховувати, погоджувати та прагнути до синхронізації окремих складових інших галузей економіки, які є базовими вже для автомобільної промисловості — іншої галузі, а це змушує проводити не фрагментарне дослідження окремих галузей — автомобілебудування та автотранспортної галузі, а комплексне дослідження державного управління загалом по АТК. З управлінської позиції безпосереднім об'єктом державного управління виступають



Рис. 1. Об'єкти управлінського впливу в автотранспортному комплексі

природні ресурси, на який впливає “середовище” (антропогенне) — ресурси вилучаються з НПС гірничо-видобувною (нафтовидобувною) галуззю, надходять до металургійної галузі (нафтопереробної) та осідають у машинобудівній галузі у вигляді автотранспортних засобів або запчастин. Це змушує розглядати управлінську функцію, що поширюється на “природні ресурси” — об'єкт управління, які набули іншої форми — трансформувалися у виготовленні АТЗ або компоненти до нього. Тобто об'єктом державного управління вже виступає автотран-

спортний засіб, як вінець діяльності автомобільної промисловості. Таким чином, суб'єкт державного управління “впливає” на АТЗ, що експлуатується, та є складовою вже іншої “системи” — автотранспортної галузі, що ще раз підкреслює доцільність саме комплексного аналізу АТК.

Насамперед слід наголосити, що ситуація навколо державних органів машинобудування загалом та усієї промисловості зокрема на сьогодні доволі скрутна та вимагає найшвидшого розв'язання. Якщо переглянути ситуацію навколо органу виконавчої влади у галузі промисловості

за останні 5–7 років, то вийде, що він підлягав реорганізації, новоутворенню та ліквідації декілька разів. На нашу думку, ці дії з боку державного апарату до позитивних наслідків не привели. Крім цього, можна висловити припущення, що систематичне структурне “хитання” спричиняє кризу, виступає джерелом спадів у ефективності державного управління цією сферою економіки, та що найбільш небезпечне у державних масштабах — не дає можливості повністю реалізовувати потенціал базових та провідних галузей сучасної економіки країни. Висловлюючи таку думку, ми засновуємося на попередньо проведеній реформі щодо Міністерства промислової політики, яке було ліквідовано [1], переважна кількість його функцій та повноважень надана Міністерству економічного розвитку і торгівлі (Мінекономрозвитку). Деякі повноваження

та компетенції ліквідованого органу перейшли до Державного агентства України з управління корпоративними правами та майном, яке безпосередньо підпорядковується Кабінету Міністрів України; деяка частка повноважень перекладена на Міністерство екології та природних ресурсів. Структура державного апарату Міністерства економічного розвитку і торгівлі, що забезпечує реалізацію управлінської функції у промисловості загалом та у машинобудуванні (автомобілебудуванні), представлена на рис. 2. Реформування Міністерства промисловості обумовило утворення Департаментів з управління різноманітними галузями промисловості. Окремі органи з державного управління були утворені для галузей авіабудування й суднобудування, що підпорядковуються Управлінню розвитку оборонно-промислового комплексу.

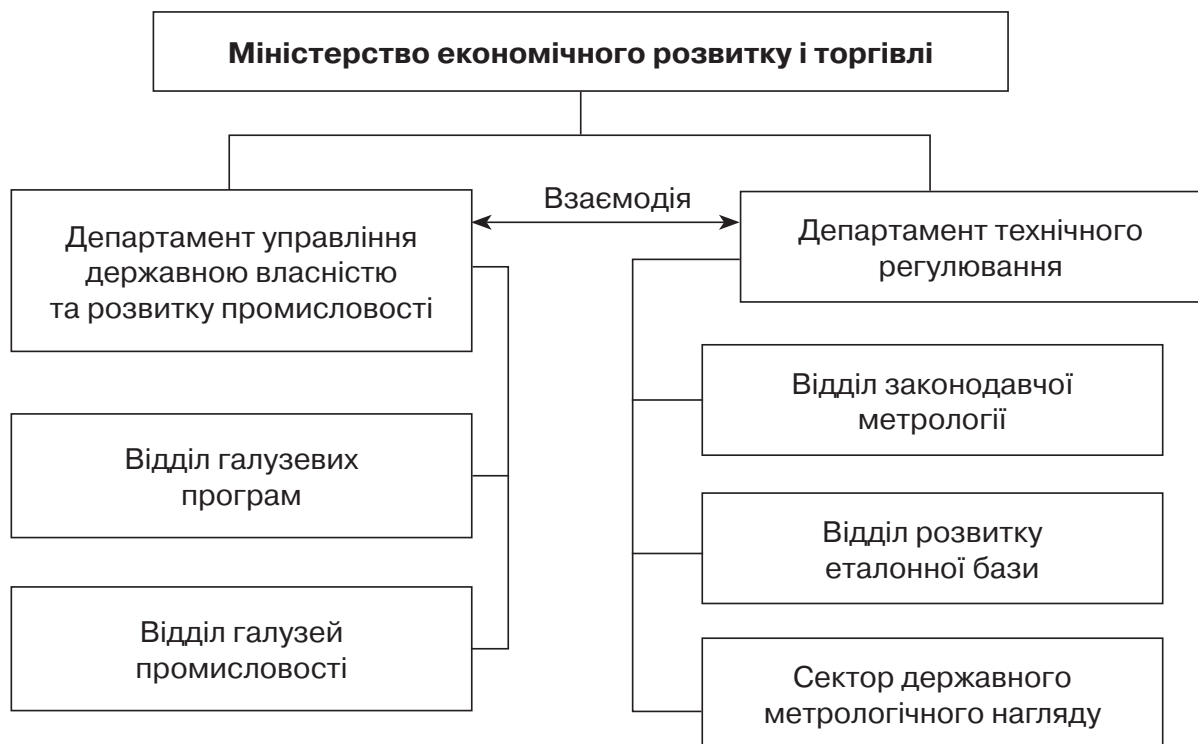


Рис. 2. Структурні складові державного апарату у сфері промисловості

Стосовно машинобудування, то цю галузь промисловості “курирує” Департамент з управління державною власністю та розвитку промисловості, до складу якого входять Відділи галузевих програм та галузевої промисловості [2]. Припустимо, спираючись на цю структуру, що питання розвитку й загального функціонування автомобілебудівної галузі входять до компетенції цих відділів департаменту.

Згідно з Положенням Про Департамент управління державною власністю та розвитку промисловості [3] можна виділити найвагоміші завдання департаменту — лєвова частка має відношення до аналізу та прогнозування можливості саме економічного розвитку промисловості країни, зокрема промислового виробництва; розробки державних цільових програм з розвитку промисловості та проектів нормативно-правових актів промислового сектору. Окремо слід виділити завдання з технічного спрямування, які реалізуються при взаємодії з Департаментом технічного регулювання, — регламенти і стандарти на промислову продукцію у галузях промисловості. Важливу роль відіграє формування та реалізація державної політики щодо технічного регулювання у машинобудуванні, зокрема автомобілебудуванні, однак ця частина положення стосується лише заходів із стандартизації, метрології та підтвердження оцінки відповідності. Так, можна виокремити такі функції зі стандартизації — забезпечення відповідальності об’єктів своєму призначенню, збереження НПС і економія всіх видів ресурсів, однак одним із принципів стандар-

тизації є добровільне застосування національних стандартів, якщо це не є обов’язковою умовою та не передбачено нормативно-правовими актами, тобто застосування стандартів у автомобілебудуванні на практиці покладається забезпечувати за рахунок сумлінності автовиробників. Ми вважаємо, що за рахунок цієї умови додержання стандарту є лише закликанням до індивідуальної свідомості, відповідальності та дбайливого ставлення до НПС зокрема. Також це може бути одним зі шляхів, способів законного ухиляння від додаткових фінансових витрат на природоохоронну діяльність автомобілебудівними компаніями, зокрема, така можливість ігнорування, як законодавчих, так і життєво необхідних норм, притаманна у країні. Процес розвитку автомобільної промисловості є компетенцією Департаменту з управління державною власністю та розвитку промисловості, що змушує висловити думку про кваліфікування управлінських функцій у цій галузі лише як загальнодержавних, а автомобілебудівна галузь не сприймається як стратегічно важлива галузь промисловості держави. Стосовно державного управління охороною навколишнього природного середовища та, зокрема, раціонального поводження з природними ресурсами при виготовленні автотранспортних засобів та компонентів до них можна зробити висновок, що ці питання до “кола відповідальності” Департаменту, а отже, й міністерства не входять.

Аналізуючи подальші перспективи розвитку автомобілебудування у країні, складається враження, що державний апарат усвідомлено “де-

монтує” одну з провідних галузей економіки: своїми діями він змушує робити висновки про національну автомобільну промисловість, як про пережитки минулого. Враховуючи результати, що отримані з викладеного аналізу, розширимо коло дослідження до органів виконавчої влади, що впроваджують природоохоронну діяльність взагалі у державі, спробуємо встановити їхню структуру, функціональні засади та зв'язки щодо використання природних ресурсів.

Структура органів державного управління природокористуванням складається (див. рис. 3) з органів загальної компетенції та спеціальної компетенції. Оперативне управління на автомобільному транспорті забезпечує орган галузевої компетенції. Кабінет Міністрів України здійснює загальне управління (координує та спрямовує), тобто задає лише загальний вектор розвитку Міністерству екології та природних ресурсів — органу спеціальної компетенції. Цей орган поєднує дві функції — управління використанням природних ресурсів та їх охорону, а для реалізації цих функцій у структурі Міністерства екології та природних ресурсів передбачені [4] різноманітні структурні підрозділи (див. рис. 3). Основні повноваження міністерства та структурних одиниць охоплюють сферу охорони атмосферного повітря, збереження озонового шару, раціонального використання, відтворення і охорони об'єктів тваринного і рослинного світів, відтворення та охорони земель, охорони та відтворення вод (поверхневі, підземні, морські), раціонального використання водних ре-

сурсів [5]. Щодо поводження саме з мінерально-природними чи металорудними ресурсами (далі природні ресурси), то до компетенції наведених органів питання раціонального поводження з останніми не входять.

На тлі згаданих органів виділимо ще два структурних підрозділи міністерства — Державну службу геології та надр і Державну екологічну інспекцію [4]. Перший суб'єкт виконавчої влади здійснює державний контроль за раціональним та ефективним використанням надр [6], який полягає в організації нагляду за видобуванням та геологічним вивченням родовищ корисних копалин, формуванні державного фонду та резерву родовищ, нагляді за надрокористувачами (оформлення дозволів) та якісним станом родовищ тощо. До компетенції Державної екологічної інспекції [7] належать питання реалізації державної політики у сферах природно-заповідного фонду, екологічної та радіаційної безпеки, біологічної та генетичної безпеки, поводження з різноманітними відходами і небезпечними хімічними речовинами. Окремо слід розглянути функцію з контролю за додержанням вимог законодавства у сфері ОНПС, відтворення та охорони природних ресурсів, де управлінському впливу підлягають різноманітні складові природного середовища та природних ресурсів. Проте питання раціонального поводження, якісного та кількісного відтворення природних ресурсів, ресурсозбереження у галузях саме мінеральних ресурсів до відома цих державних органів не належать. Відповідна ситуація складається і з структурними підрозділами



Рис. 3. Структура державного управління природокористуванням на автомобільному транспорті

департаменту на місцях — областях країни (територіальними органами Держекоінспекції).

Резюмуючи аналіз органів державного управління екологією та природними ресурсами, слід зазначити, що до компетенції міністерства та його структурних підрозділів входить велика кількість управлінських обов'язків із забезпечення сталості у НПС загалом; розмір державного апарату органів виконавчої влади

є достатнім та, певно, передбачає якісне управління у підконтрольних сферах природокористування. Водночас практика та дійсність засвідчують зворотне — наявність кризових ситуації по всьому природоохоронному “фронту”, систематичне загострення та поглиблення проблем у НПС. Слід зазначити, що управлінські функції міністерства побічно порушують питання поводження з мінеральною сировиною,

але на етапі видобутку. У цьому випадку управлінська функція обмежується регулюванням спеціального використання надр (видача дозволів, їх анулювання та припинення дії, застосування штрафних санкцій до порушників регламенту), що не дає достатніх підстав вважати проблему виснаження природних ресурсів зоною часткової відповідальності міністерства. Зазначимо, що державне управління не поширюється на проблеми раціонального поводження з мінеральною сировиною, якісний та кількісний стан якої є однією з запорук майбутнього будь-якої держави. Забезпечення раціонального використання цих ресурсів та питання ресурсозбереження не входять у коло навіть загальних завдань міністерства. Так, міністерство не розділяє управлінську відповідальність щодо вирішення цих питань з іншими органами виконавчої влади — галузевими.

На підставі відсутності явних ознак управлінської відповідальності та функціональних передумов щодо раціонального поводження з природними ресурсами проаналізуємо стан цього процесу, але умовно припускаючи, що саме Міністерство інфраструктури як галузевий орган виконавчої влади та суб'єкт державного управління на автомобільному транспорті наділений управлінськими повноваженнями та відповідальний за впровадження державної політики з ресурсозбереження та раціонального використання мінеральних ресурсів на автомобільному транспорті.

У структурі міністерства [8] передбачені принаймні три органи,

що реалізують управлінську функцію на автомобільному транспорті — Державна служба з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека) [9], підпорядкована їй Державна спеціальна служба транспорту та Департамент з безпеки на транспорті. Перший орган наділений владними повноваженнями для впровадження державної політики на всіх видах транспорту, зокрема й автомобільному транспорті загального користування. Серед основних обов'язків можна виділити контроль за дотриманням вимог щодо запобігання забруднення НПС на автомобільному транспорті загального користування та технічне розслідування й аналіз дорожньо-транспортних пригод (ДТП), аварій на автомобільному транспорті. Другий владний орган, який підпорядкований Укртрансбезпеці, — Державна спеціальна служба транспорту (Держспецтрансслужба), що відповідає за якісний технічний стан об'єктів транспортної системи — доріг, переїздів, мостів та інших транспортних комунікацій. Третій орган з управління, а саме Департамент безпеки на транспорті, проводить систематизацію даних щодо катастроф, аварій та ДТП на автомобільному транспорті, загального користування та відомчому транспорті, погоджує умови перевезення небезпечних вантажів, сприяє державній політиці зі зменшення шкідливого впливу транспорту на довкілля. Зауважимо, що простежується деяке дублювання функцій двома органами — Укртрансбезпекою та Укртрансінспекцією [10]. З преамбули Положень, якими керуються ці органи, виходить, що вони

виконують однакові функції, хоча повноваження другого органу дещо ширші.

З аналізу структури та функціональних обов'язків органів державного управління на автомобільному транспорті можна зробити висновок стосовно проблем, які є найбільш пріоритетними, вважаються більш актуальними та першочерговими до розв'язання у розумінні державного апарату. Аналізуючи задачі структурних підрозділів у екологічному аспекті загалом, можна констатувати, що державна політика та управлінські функції зокрема обмежуються рамками зменшення шкідливого впливу автомобільного транспорту на НПС під час його діяльності, а це лише контроль, облік та нормування шкідливих речовин, що містяться у відпрацьованих газах двигунів АТЗ та надходять до НПС. Таким чином, припущення, що було висунуте нами на початку аналізу управлінських функцій Міністерства інфраструктури, слід спростувати — цей орган виконавчої влади та його структурні підрозділи не забезпечують, не сприяють і не реалізують державну політику з раціонального природокористування та ресурсозбереження на автомобільному транспорті. До головних завдань міністерства у рамках галузі автомобільного транспорту входить низка питань, які прямо або опосередковано до проблеми вичерпання природних ресурсів відношення не мають.

З викладеного слід зробити висновок про кризове становище у системі державного управління, що склалося навколо функціонування автотранспортного комплексу та виснаження у зв'язку з цим природних ресурсів.

Засновуючись на аналізі апарату державного управління природоохоронною діяльністю, авторами пропонується власна структура органів державного управління в автотранспортному комплексі (див. рис. 4), що засновується на стратегії розвитку АТК. Розробка стратегії розвитку АТК визначається, як перспективний напрям подальшого наукового дослідження державного управління в автотранспортному комплексі.

Висновок. Нинішній стан управлінського процесу в АТК є доволі слабким, оскільки державним апаратом практично не визнаються проблеми як економічно скрутного становища, так й екологічно-катастрофічна ситуація, що склалася навколо АТК. Це обумовлює слабкий розвиток законодавчої бази та, як логічне продовження, відзначається на структурі всіх державних органів, що задіяні при управлінні раціональним природокористуванням як у галузі автомобілебудування, так і на автомобільному транспорті. Можна зробити висновок, що більш-менш ефективно вирішуються загальнодержавні та суто галузеві задачі, коли настає “черга”, а на сьогодні істотна необхідність вирішення специфічних задач — міжгалузевих, що ставлять під сумнів подальший стабільний розвиток держави, державний апарат не в змозі знайти (або розробити) системного управлінського рішення. До таких задач — “невідкладної необхідності” — належить завдання з розв'язання екологічного ризику вичерпання природних ресурсів, яка нині є перспективним напрямом наукових досліджень.

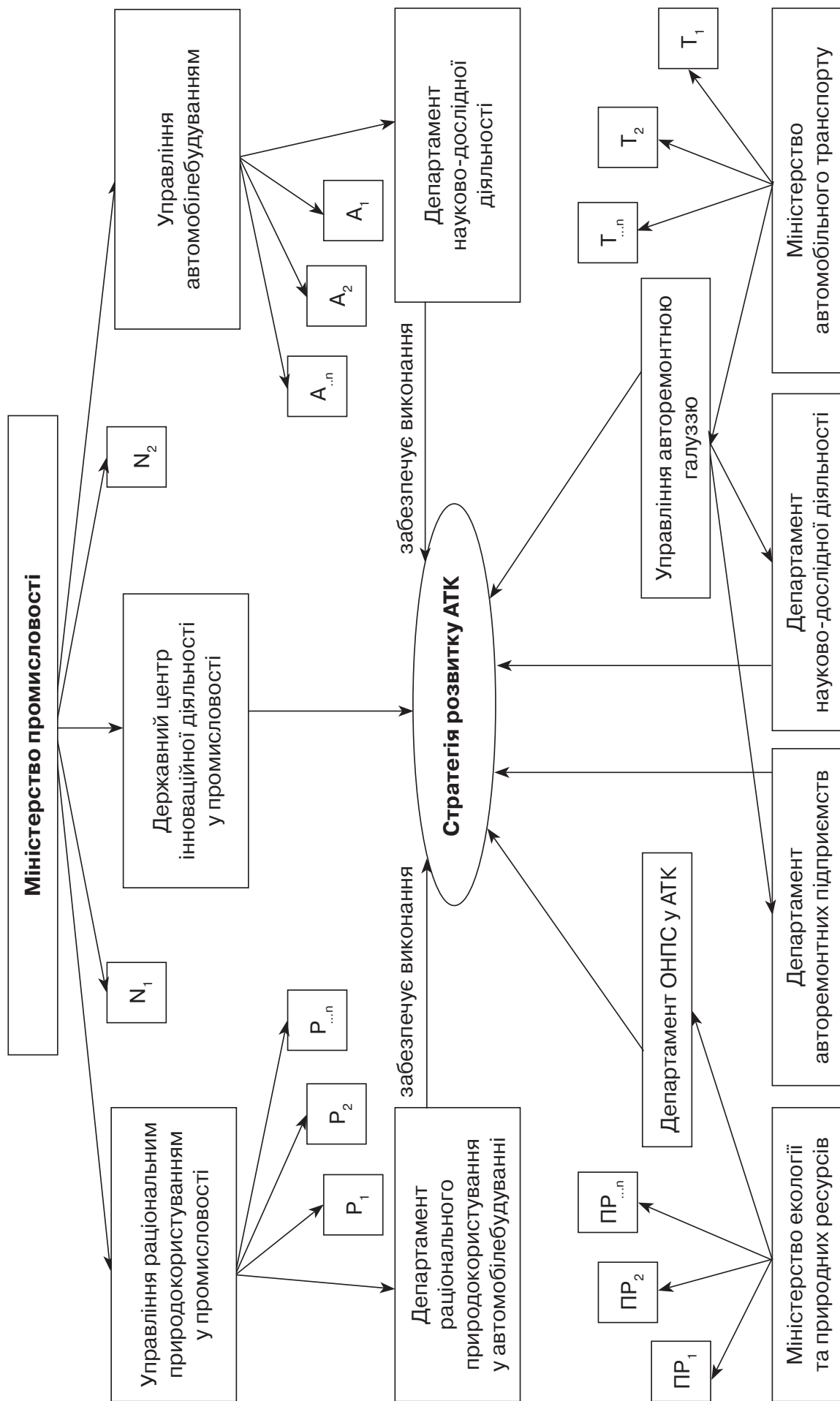


Рис. 4. Структурні складові органів державного управління природокористуванням та ОНПС у АТК

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про реорганізацію* Міністерства промислової політики: Постанова Кабінету Міністрів від 23 березня 2014 року № 94 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/94-2014-п>
2. <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=StrukturaTseentralnogoAparatuMinisterstva>
3. *Про затвердження* Положення про департамент промислової політики: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 01.08.2014 р. № 925 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=PravoviZasadiDiialnosti>
4. *Структура* центрального апарату Міністерства екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/about/structure/103-struktura-ministerstva>
5. *Положення* про Міністерство екології та природних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-п#n8>
6. *Положення* про Державну службу геології та надр України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-п#n8>
7. *Положення* про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>
8. *Положення* про Міністерство інфраструктури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-п>
9. *Положення* про Державну службу України з безпеки на транспорті: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 103 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-п>
10. *Положення* про Державну службу України з безпеки на наземному транспорті: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 р. № 299 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/299-2014-п>



Козловський Євген Вікторович,
кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри міжнародного туризму, Київський національний університет культури і мистецтв, 01601, м. Київ, вул. Коновальця, 36, тел.: 0503863404, e-mail: ek2002@bigmir.net

Козловский Евгений Викторович,
кандидат наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры международного туризма, Киевский национальный университет культуры и искусств, 01601, г. Киев, ул. Коновальца, 36, тел.: 0503863404, e-mail: ek2002@bigmir.net

Yevhen Victorovich Kozlovsky,
PhD in Public Administration, Associate

Professor, Associate Professor of the Dept. of International Tourism, Kyiv National University of Culture and Arts. Kyiv, 01601, Kyiv, Konovaltsa Str., 36, tel.: 0503863404, e-mail: ek2002@bigmir.net

СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ ТА ВСЕСВІТНЬОЇ ТУРИСТИЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ОДИН З ІНСТРУМЕНТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТУРИСТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. У статті з'ясовано місце, роль і значення ЮНВТО у сучасному міжнародному туризмі, можливості цієї організації щодо розвитку політичного, економічного та культурного співробітництва держав. Визначено проблеми та перспективи розвитку вітчизняного туризму, шляхи удосконалення в Україні системи організації державного регулювання на всіх рівнях управління, особливо в контексті налагодження співробітництва між державою, туристичними підприємствами та приватним сектором. Запропоновано рекомендації з удосконалення державної туристичної політики в контексті розвитку відносин України з ЮНВТО, серед яких важливе місце посідає безпека туристів, захист їхніх законних прав та інтересів, удосконалення законодавчої бази у сфері туризму, забезпечення комплексного розвитку територій, покращення якості обслуговування споживачів туристичних послуг, формування та просування позитивного іміджу України на міжнародній арені.

Ключові слова: всесвітня туристична організація, міжнародний туризм, державна туристична політика, туристичний бренд, сталий розвиток туризму, туристичне обслуговування, національний туристичний продукт.

СОТРУДНИЧЕСТВО УКРАИНЫ И ВСЕМИРНОЙ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ОДИН ИЗ ИНСТРУМЕНТОВ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. В статье установлены место, роль и значение ЮНВТО в современном международном туризме, возможности данной организации по развитию политического, экономического и культурного сотрудничества государств. Определены проблемы и перспективы развития отечественного туризма, пути совершенствования в Украине системы организации государственного регулирования на всех уровнях управления, особенно в контексте налаживания сотрудничества между государством, туристическими предприятиями и частным сектором. Предложены рекомендации по совершенствованию государственной туристической политики в контексте развития отношений Украины с ЮНВТО, среди которых важное место занимает безопасность туристов, защита их законных прав и интересов, совершенствование законодательной базы в сфере туризма, обеспечение комплексного развития территорий, улучшение качества обслуживания потребителей туристических услуг, формирование и продвижение позитивного имиджа Украины на международной арене.

Ключевые слова: всемирная туристическая организация, международный туризм, государственная туристическая политика, туристический бренд, устойчивое развитие туризма, туристическое обслуживание, национальный туристический продукт.

COOPERATION BETWEEN UKRAINE AND WORLD TOURISM ORGANIZATION AS ONE OF THE INSTRUMENTS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE TOURISM POLICY

Abstract. In this article the place, role and significance of UNWTO in current international tourism, as well as the possibility of this organization for development of political, economic and cultural cooperation among states were determined. The problems and prospects for development of domestic tourism, the ways for improvement of Ukraine's system of state regulation at all governmental levels were identified, particularly in the context of cooperation between the government, tourism enterprises and private sector. The recommendations for improving of the state tourism policy in the context of development of relations between Ukraine and UNWTO were proposed, among which an important place takes the safety of tourists, protection of their legitimate rights and interests, improvement of legislative base in tourism, provision of complex development of territories, improvement the quality of consumer's service in tourism, formation and promotion of international positive image of Ukraine.

Keywords: world Tourism Organization, international tourism, national tourism policy, tourism brand, sustainable tourism development, tourism services, national tourism product.

Постановка проблеми. На початку XXI ст. туризм став важливим явищем сучасного суспільства, що швидко увійшов у життя багатьох людей через їх природне прагнення відкрити та пізнати невідомі країни, пам'ятки історії та культури, звичаї та традиції різних народів. Швидкий розвиток масового туризму був зумовлений інтенсивним збагаченням спектра вітальних, культурних і духовних потреб населення, поглибленням багатоаспектної взаємодії соціумів, універсалізацією та глобалізацією системи економічних, політичних і культурних зв'язків.

Динамічний розвиток індустрії туризму в другій половині XX ст., інтенсивне зростання обсягів і розширення кордонів міжнародного туризму, вихід його на позиції провідної галузі світової економіки зумовили створення міжнародних туристичних організацій з метою упорядкування та регулювання туристичної діяльності в різних країнах. За цей період склалася ціла система міжнародних туристичних організацій різного рівня та компетенції.

Всесвітня туристична організація (ЮНВТО) — спеціалізована установа Організації Об'єднаних Націй і провідна міжнародна організація у сфері туризму, яка відіграє вирішальну роль у розвитку та пропаганді сталого і доступного туризму, покликаною сприяти економічному піднесенню різних країн світу, між-

народному взаєморозумінню, миру, добробуту, взаємоповазі, а також реалізації основних прав і свобод громадян незалежно від національності, статі, мови та релігії.

На сучасному етапі розвитку вітчизняного туризму ЮНВТО для України — це насамперед джерело всеосяжного комплексу рекомендацій зі створення інфраструктури цивілізованого туристичного ринку, наприклад, міжнародного досвіду формування стандартів якості надання туристичних послуг і забезпечення безпеки туристів. Отже, проблеми співробітництва України з ЮНВТО, а також використання потенціалу міжнародного туризму з метою зміцнення політичної та економічної стабільності всередині нашої країни, підвищення її престижу є актуальними.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. У сучасній науці питання функціонування спеціалізованих міжнародних туристичних організацій, участі України в діяльності таких організацій, можливості використання потенціалу останніх з метою забезпечення сприятливого зовнішньополітичного і туристичного іміджу країни досліджувались фрагментарно у працях таких вчених, як Ю. Є. Бусалов, С. В. Вовк, А. М. Гаврилюк, О. В. Капрусь, В. В. Паславська, Л. Г. Квасній, А. І. Сесьолкін та ін. Слід констатувати, що питанням співпраці нашої

країни із Всесвітньою туристичною організацією як важливого інструменту реалізації державної туристичної політики вченими не приділялось достатньої уваги.

Мета статті — визначення основних напрямів співробітництва України та Всесвітньої туристичної організації, розроблення на цій основі рекомендацій щодо вироблення програми дій, спрямованих на зміцнення позитивного зовнішньополітичного іміджу нашої держави та підвищення її туристичної привабливості у світі.

Виклад основного матеріалу. Україна вступила до складу Всесвітньої туристичної організації у жовтні 1997 р. на дванадцятій сесії Генеральної Асамблеї ЮНВТО (Стамбул, Туреччина), коли стала дійсним членом Організації. Вже у вересні 1999 р. на тринадцятій сесії Генеральної Асамблеї ЮНВТО (Сантьяго, Чилі) нашу країну було обрано до Виконавчої Ради ЮНВТО. З травня 2000 р. надзвичайний і повноважний посол України в Королівстві Іспанія та Князівстві Андорра здійснює відповідні функції постійного представника України при Всесвітній туристичній організації.

Активізація діяльності України у сфері міжнародного туризму, зокрема, її співробітництво з ЮНВТО поглиблюється лише впродовж останніх двадцяти років. Спочатку були реалізовані заходи з входження у керівні органи ЮНВТО, потім — з розробки оперативних і перспективних програм розвитку туристичної галузі, а також здобуття права на проведення в країні низки престижних спортивних заходів. Однак,

публічно демонструючи розуміння політичних та економічних вигід від розвитку міжнародного туризму, підтверджуючи його роль у процесі зміцнення зовнішньополітичного престижу України, уряд нашої держави, на жаль, поки не готовий реалізовувати задекларовані дії.

Безумовно, членство України у цій організації значно підвищило її імідж та авторитет у туристичному співтоваристві, створило передумови для подальшого розвитку вітчизняного туризму відповідно до світових тенденцій із залученням до інформаційної мережі, прогресивних технологій, інвестиційних пропозицій, системи професійної підготовки, наукових досліджень тощо. Вступ у ЮНВТО відкрив для нашої держави нові можливості налагодження взаємовигідної співпраці з країнами-членами цієї поважної організації на всіх рівнях — двосторонньому, багатосторонньому, регіональному.

Набуття дійсного членства України у Всесвітній туристичній організації стало поштовхом для здійснення низки важливих заходів, спрямованих на посилення значення туризму в суспільно-економічному житті нашої держави. Указом Президента України від 21 вересня 1998 р. “Про День туризму” встановлена норма щодо святкування цієї події щорічно 27 вересня. Міжнародному туристичному салону “Україна” — найбільшому виставковому заходу на теренах нашої країни — надано статус спеціального заходу, що проходить під егідою ЮНВТО, за участю представників ЮНВТО, з використанням символіки ЮНВТО, а

також із включенням цього салону до Календаря міжнародних туристичних заходів ЮНВТО.

Слід зауважити, що провідне значення для розвитку туризму в Україні відіграє Київський міжнародний туристичний форум. Цей захід є важливим для розвитку міжнародного співробітництва між нашою державою та її сусідами. Україна спільно з ЮНВТО у жовтні 2013 р. провела вже другий такий форум. У рамках роботи відбулося перше публічне обговорення концепції туристичного бренду України. Національний бренд допомагає зрозуміти багатогранність культури нашого народу, його історію та культуру. Це перший крок, який мотивує іноземців до відвідування нашої держави [6].

В рамках другого Київського міжнародного туристичного форуму відбулося також засідання Міністрів туризму країн — членів Організації Чорноморського економічного співробітництва (ОЧЕС). Міністри туризму держав — членів ОЧЕС домовились спільно просувати існуючі та нові туристичні продукти. Одним із шляхів реалізації домовленості буде впровадження спільної маркетингової стратегії, зокрема, участь у міжнародних туристичних заходах.

Для розвитку туризму в регіоні країни ОЧЕС мають намір підтримати розробку та реалізацію деяких спільних ініціатив і взаємних інвестиційних проектів. Особливе значення матимуть проекти і програми у сфері морських пасажирських перевезень, зимових видів спорту, лікувально-оздоровчого, екологічного та ділового туризму, а також заходи, спрямовані на розвиток

культурно-пізнавального туризму в Чорноморському регіоні.

Міністри домовились зміцнювати співробітництво в галузі туризму, зокрема, шляхом спрощення візових процедур у державах-членах ОЧЕС та підвищення рівня якості туристичних послуг в Чорноморському регіоні. Так, було досягнуто домовленості щодо організації спеціалізованих навчальних програм як для студентів, так і стажування для представників туристичних агентств. У перспективі країнами — членами ОЧЕС буде створено веб-портали для організації стажування студентів та випускників навчальних закладів у сфері гостинності [7].

У березні 2014 р. у рамках міжнародної конференції “Популяризація іміджу України та її туристичних можливостей” відбулася офіційна презентація туристичного бренду України. Шукаючи для цього підґрунтя в українській історії, географії, національному менталітеті, розробники туристичного бренду побачили традиційне українське небажання обирати з-поміж альтернатив якусь одну, а натомість прагнення тримати баланс між ними. Це дало змогу створити для іноземних туристів міф про Україну як про особливий світ для інтеграції та прийняття рішень, народження інновацій та особистісної трансформації. Логотип, слогани, гасла, рекламні повідомлення несуть саме такий заряд.

Розробники взяли за основу латинську літеру U — першу літеру назви країни. Дві палички U символізують дві полярності, альтернативи, які зазвичай протиставляються, але

в Україні вживаються разом, а дужка між ними їх з'єднує. Загалом була отримана фігура, що за формою, з одного боку, нагадує магніт — символ привабливості, а з іншого — веселий “усміхайлик” — символ щирості та гостинності. Також слід зазначити, що у зображенні використані традиційні українські елементи та кольори [4].

Туристичний бренд — це частина системної програми з популяризації України у світі та подальшої активізації сфери туризму всередині нашої країни. За допомогою нового яскравого бренду, який запам'ятовується кожній людині, ми зможемо формувати позитивні враження туристів про Україну, створити образ країни, яку цікаво вивчати та відвідувати. Починаючи з 2015 р. на міжнародних виставках Україну під єдиним туристичним брендом презентують спільно вітчизняні туроператори, готелі, авіакомпанії тощо.

Зазначимо також, що у червні 2016 р. у Києві проходила організована у співпраці з ЮНВТО міжнародна конференція на тему: “Брендинг дестинацій: запорука побудови успішної репутації”. У конференції взяв особисту участь Генеральний секретар ЮНВТО Талеб Ріфаї та спікери провідних міжнародних організацій і компаній у сфері маркетингу та брендингу країн, міст, туристичних дестинацій. На завершальному етапі конференції було підписано Всеукраїнський меморандум про взаємопорозуміння у сфері туризму та курортів між регіональними асоціаціями провідних туристичних регіонів та міст України. Сторони домовились активно співпрацювати

з питань розвитку міжнародного туризму в Україні та сприяти створенню Національної туристичної організації [1].

Учасники цієї конференції визначили пріоритетні напрями співробітництва, серед яких важливе місце посідає безпека туристів і захист їхніх законних прав та інтересів, удосконалення законодавчої бази у сфері туризму, забезпечення комплексного розвитку територій, зокрема, створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури, покращення системи професійної підготовки фахівців сфери туризму та якості обслуговування споживачів туристичних послуг, формування і просування позитивного іміджу України як країни привабливої та безпечної для туризму, що сприятиме збільшенню туристичних потоків до нашої держави, а також її утвердженню на світовому туристичному ринку.

Зважаючи на те що Україна є порівняно молодим членом ЮНВТО, можна із впевненістю говорити про визнання зростаючої ролі туристичного потенціалу нашої країни на міжнародній арені, сприйняття її світовою спільнотою як європейської держави з великими природно-рекреаційними та історико-культурними ресурсами, потужною транспортною та спортивною інфраструктурою, що послідовно йде курсом демократичних реформ і має значні перспективи соціально-економічного і культурного розвитку.

Для України актуальними є питання формування та реалізації

державної політики в галузі туризму, оскільки туристична діяльність визнана пріоритетною сферою та її розвиток визначатиме спеціалізацію нашої країни у майбутньому. Першочерговим завданням є вдосконалення в Україні системи організації державного регулювання на всіх рівнях управління, особливо в контексті налагодження співробітництва між державою, туристичними підприємствами та приватним сектором.

Варто зауважити, що держава є основним, але не єдиним суб'єктом реалізації туристичної політики. Остання здійснюється також органами місцевого самоврядування, громадськими та професійними організаціями, підприємницькими структурами. Втім, саме вона відіграє ключову роль у визначенні основних пріоритетів і створенні рамкових умов розвитку туристичної сфери країни.

У документах ЮНВТО безпосередньо вказується на необхідність участі держави у формуванні та реалізації туристичної політики. Зокрема, в Хартії туризму, прийнятій Генеральною асамблеєю організації у 1985 р., відзначається, що “держави мають розробляти та проводити політику, спрямовану на забезпечення гармонійного розвитку внутрішнього і міжнародного туризму”. Характерно, що міжнародне співтовариство закликає національні уряди розглядати туристичну політику не тільки як галузевий інтерес, а й як важливий інструмент для розробки ключових стратегій, пов'язаних із зайнятістю та регіональним розвитком [11].

Важливе значення для розвитку туризму та економіки країни загалом має конструктивне вирішення пи-

тань щодо лібералізації туристичних формальностей, пов'язаних з в'їздом іноземців до України. Від цього безпосередньо залежить збільшення кількості туристів у нашій державі, обсягів валютних надходжень до бюджету. Відкритість, демократичний та євроінтеграційний курс України, зняття візових бар'єрів може насамперед вплинути на збільшення обсягів туристичних обмінів, а також зміцнити позиції на світовому туристичному ринку, сприяти перетворенню індустрії туризму у високопродуктивну складову економічного зростання, підтримки регіонів, створення робочих місць, підвищення рівня життя українських громадян.

Пріоритетом з погляду розвитку взаємин України та ЮНВТО повинна стати реалізація концепції сталого розвитку туризму. Доцільність переходу до реалізації цієї концепції визначається як внутрішніми чинниками, так і зовнішніми, що пов'язані з євроінтеграційними прагненнями України та необхідністю виконання її міжнародних зобов'язань. Забезпечення сталого розвитку туризму є безперервним процесом та вимагає постійного контролю над діями для застосування профілактичних і коригувальних заходів щоразу, коли це необхідно. Важливою тенденцією останніх років є прагнення ЮНВТО формувати та розвивати у всьому світі так званий відповідальний туризм, що безперечно сприятиме розв'язанню цілої низки проблем як на глобальному рівні, так і на рівні окремої країни [3, с. 85].

Принципово важливо, що реалізація концепції сталого та відповідального туризму та закладених у ній ідей

неможлива без участі держави, яка є ключовим учасником туристичної діяльності. В умовах сучасного глобалізованого світу усунення держави від підтримки, регулювання та контролю туристичного ринку, відмова від свідомого і цілеспрямованого використання туризму в інтересах зміцнення міжнародного престижу, можливості та вигоди туризму можуть бути використані силами, що протидіють державі, наприклад, для політичної дестабілізації в провідних туристичних дестинаціях, просування серед туристів або місцевого населення націоналістичної або фашистської ідеології, формування екстремістських настроїв тощо.

Висновки та рекомендації. Розвиток міжнародного туристичного співробітництва є основоположною функцією держави і першочерговим напрямом діяльності центрального органу виконавчої влади у сфері туризму і курортів. Цілеспрямована та системна робота з розвитку міжнародних туристичних відносин на двосторонньому і багатосторонньому, регіональному і міжнародному рівнях є ефективним механізмом створення сприятливого для розвитку туризму середовища, інтеграції нашої країни в європейську спільноту, ефективного використання туристичних ресурсів, просування національного туристичного продукту на світовому ринку, розбудови транскордонної інфраструктурної мережі, забезпечення зайнятості, розвитку національної економіки та культури.

Передумовою подальшого розвитку вітчизняного туризму відповідно до тенденцій світового туристичного ринку є залучення до міжнародної за-

конодавчої та нормативно-правової бази туризму передових надбань найбільш розвинутих туристичних держав світу, упровадження стандартів якості туристичного обслуговування, прогресивних технологій, передових систем і методів підготовки та підвищення кваліфікації туристичних кадрів, використання можливостей світового інформаційного простору, наукових досліджень тощо.

Основні рекомендації з удосконалення державної туристичної політики в контексті розвитку відносин України з ЮНВТО:

- підготувати комплексний план підвищення привабливості України для іноземних туристів і відобразити в ньому організаційну та регулюючу роль держави щодо реалізації концепції сталого розвитку туризму;
- визначити та затвердити критерії оцінки ефективності участі нашої держави в діяльності ЮНВТО, враховуючи можливості розв'язання конкретних завдань у сфері політики, економіки, спорту, культури;
- розробити систему податкових пільг для підприємств, туристів, що працюють у сфері обслуговування (підприємств готельного і ресторанного господарства, культурно-розважальних закладів), а також страхових і фінансових пільг для суб'єктів, залучених у соціальний та дитячий туризм;
- створити в системі Міністерства внутрішніх справ України спеціальні підрозділи “туристичної поліції”, які відповіда-

тимуть за профілактику і попередження правопорушень проти іноземних туристів;

- сформувані за кордоном широку мережу рекламно-інформаційних центрів з метою просування України як держави, сприятливої для туристичних подорожей;
- забезпечити послідовне впровадження та реалізацію кваліфікованих рекомендацій, а також діючих нормативів ЮНВТО щодо встановлення стандартів якості туристичних послуг, класифікації місць тимчасового розміщення, професійної підготовки туристичних кадрів тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Брендинг* дестинацій: запорука побудови успішної репутації. Офіційний сайт конференції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.destinationbranding.in.ua>. — Назва з екрана.
2. Бусалов Ю. Е. Организация регулирования индустрии гостеприимства и туризма на международном и национальном уровне / Ю. Е. Бусалов // Науч. вестн. МГИИТ. — 2013. — № 5. — С. 15–21.
3. Вовк С. В. Всесвітня туристична організація як глобальний форум у сфері туристичної політики / С. В. Вовк // Екон. аналіз: зб. наук. праць. — 2014. — № 2. — Т. 18. — С. 81–86.
4. Гаврилюк А. М. Державний маркетинг створення та промоції туристичного бренду України [Електронний ресурс] / А. М. Гаврилюк // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. — 2013. — № 12. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=672>. — Назва з екрана.
5. Капрусь О. В. Еволюція структури та діяльності Всесвітньої туристичної організації у контексті сучасних глобалізаційних процесів: монографія / О. В. Капрусь; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. — Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2016. — 233 с.
6. *Київський туристичний форум* здатен вплинути на розвиток туризму у Східній Європі. Урядовий портал [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246730689. — Назва з екрана.
7. *ОЧЕС* підтримала ініціативу України щодо розвитку круїзного туризму в акваторії Чорного моря. Урядовий портал [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246795745. — Назва з екрана.
8. Паславська В. В., Квасній Л. Г. Міжнародне співробітництво України в сфері туризму / В. В. Паславська, Л. Г. Квасній // Молодий вчений. — 2015. — № 2. — С. 217–220.
9. Сеселкин А. И. Устойчивое развитие туризма как приоритетное направление деятельности Всемирной туристской организации: постановка проблемы исследования / А. И. Сеселкин // Вестн. РМАТ. — 2014. — № 1. — С. 9–14.
10. Тарасова И. Всемирная туристская организация и ее роль в международном туристическом движении / И. Тарасова // Дипломат. служба. — 2011. — № 4. — С. 60–64.
11. *Хартія* туризму. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_640. — Назва з екрана.

Лук'янчук Руслан Валерійович,
здобувач, Інститут законодавства Вер-
ховної Ради України, 04053, Київ, пров.
Несторівський, 4, тел.: 0674443103,
e-mail: max-felix@ukr.net

Лукьянчук Руслан Валерьевич,
соискатель, Институт законодатель-
ства Верховной Рады Украины, 04053,
Киев, переулок Нестеровский, 4, тел.:
0674443103, e-mail: max-felix@ukr.net

Ruslan Valeriyovich Lukyanchuk,
Ph. D student, The Legislation Institute of
the Verkhovna Rada of Ukraine, 04053,
Kyiv, prov. Nestorivskiy, 4, tel.: 0674443103,
e-mail: max-felix@ukr.net



ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРНЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ: СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД

Анотація. У статті досліджено сучасний стан та основні проблемні питання процесів реформування системи державного управління у сфері забезпечення кібербезпеки. Розкрито пріоритетні завдання реформування системи кібербезпеки з метою розбудови національної системи кібербезпеки відповідно до Положення Стратегії кібербезпеки України. Деталізовано, що актуальним напрямом забезпечення кібербезпеки залишається конструктивний розвиток державно-приватного партнерства з метою налагодження координації та взаємодії суб'єктів забезпечення кібербезпеки на державному рівні з приватним сектором та громадськими об'єднаннями. Доведено, що реформування системи державного управління кібербезпекою потребує впровадження спеціальних методів запобігання кібератакам, розробки галузевих стандартів та вимог щодо забезпечення кіберзахисту об'єктів інформаційної сфери, запровадження на підприємствах, установах та організаціях, що належатимуть до об'єктів критичної інфраструктури, міжнародного стандарту ISO/IEC 27032:2012. Встановлено, що трансформація системи державного управління у сфері забезпечення кібербезпеки потребує правового супроводження, організаційного й методичного забезпечення на національному рівні.

Ключові слова: реформування системи державного управління, сектор безпеки і оборони, державне управління у сфері забезпечення кібербезпеки, кіберпростір, кіберзахист, кіберзлочинність, національна система кібербезпеки, інформаційний суверенітет, інформаційно-комунікаційні технології, об'єкти критичної інформаційної інфраструктури, електронні комунікації.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КИБЕРНЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: СОВРЕМЕННЫЙ ВЗГЛЯД

Аннотация. В статье исследовано современное состояние и основные проблемные вопросы процессов реформирования системы государственного управления в сфере обеспечения кибербезопасности. Раскрыты приоритетные задачи реформирования системы кибербезопасности с целью развития национальной системы кибербезопасности в соответствии с Положением Стратегии кибербезопасности Украины. Детализировано, что актуальным направлением обеспечения кибербезопасности остается конструктивное развитие государственно-частного партнерства с целью налаживания координации и взаимодействия субъектов обеспечения кибербезопасности на государственном уровне с частным сектором и общественными объединениями. Доказано, что реформирование системы государственного управления кибербезопасностью требует внедрение специальных методов предотвращения кибератакам, разработку отраслевых стандартов и требований по обеспечению киберзащиты объектов информационной сферы, внедрение на предприятиях, учреждениях и организациях, которые будут принадлежать к объектам критической инфраструктуры, международного стандарта ISO / IEC 27032: 2012. Установлено, что трансформация системы государственного управления в сфере обеспечения кибербезопасности требует правового сопровождения, организационного и методического обеспечений на национальном уровне.

Ключевые слова: реформирование системы государственного управления, сектор безопасности и обороны, государственное управление в области обеспечения кибербезопасности, киберпространство, киберзащита, киберпреступность, национальная система кибербезопасности, информационный суверенитет, информационно-коммуникационные технологии, объекты критической информационной инфраструктуры, электронные коммуникации.

SOME ISSUES OF MODERNIZATION THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CYBER SECURITY PROVIDING: PRESENT-DAY IDEAS

Abstract. The article researched present state and key problem questions of processes of public administration reform of cyber security providing. The priority tasks of cyber security system reform which concern the development national system of cyber security according to the Strategy of cyber security of Ukraine

was fixed. The actual direction of ensuring cyber security remains a constructive development of public-private partnership with the aim to establish coordination and cooperation the subject of ensuring cyber security at the national level with the private sector and civil society organizations are detailed. It is proved that reform of public administration cyber security requires the introduction of special methods of preventing cyber-attacks, developing industry standards and requirements for object cyber information sphere, introduction of enterprises, institutions and organizations that belong to critical infrastructure, international standard ISO / IEC 27032: 2012. It was established that the modernization the system of public administration of cyber security providing requires a legal support, organizational and methodical provision at the national level.

Keywords: modernization the system of public administration, security sector, public administration of cyber security providing, cyber space, cyber protection, Cybercrime, the national cyber security, information sovereignty, information and communication technology, objects of critical information infrastructure, electronic communication.

Постановка проблеми. Упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у повсякденному житті пересічних громадян та у процесах державного управління вбачається однією із фундаментальних основ розбудови демократичного суспільства. Існування сучасної моделі державного управління неможливе без надійних гарантій забезпечення безпекової політики з метою захисту національних інтересів в інформаційній сфері. Обов'язком політичного керівництва будь-якої держави світу є забезпечення безперешкодного та надійного доступу громадян і суспільства до безпечного кібернетичного середовища, шляхом впровадження й реалізації виваженої державної політики, спрямованої на мінімізацію наслідків будь-яких кібератак, кіберінцидентів та кіберзагроз, недопущення блокування спецслужбами іноземних держав або хакерськими групами діяльності стратегічно важ-

ливих інформаційно-комунікаційних мереж, електронних комунікацій, цілеспрямованих посягань на об'єкти національної критичної інформаційної інфраструктури.

За аналітичними матеріалами дослідницького центру “Juniper Research” до 2020 р. світовий ринок електронної комерції повинен перевищити 8 трлн дол., хоча у 2015 р. його обсяги склали 4,9 трлн дол. Прогнозується, що електронна комерція у багатьох аспектах залежатиме від стану захищеності цифрового банкінгу, оскільки із розвитком нових продуктів і послуг, пов'язаних з платежами он-лайн, в кіберпросторі виникатимуть все більше кібератак на них, про що свідчить аналіз результатів діяльності кіберзлочинців у 2015 р.

За таких умов ключовими тенденціями прогнозу розвитку ситуації у міжнародному кіберпросторі залишається: збільшення різноманіт-

них атак у кіберпросторі на окремі держави та елементи їхньої критичної інформаційної інфраструктури; посилення інформаційного протистояння у кіберпросторі; зростання загроз для соціальних мереж, втручання у функціонування бізнесу та промисловості, банківські та фінансові операції. Наслідком цих тенденцій є суттєве збільшення рівня контролю за користувачами мережі Інтернет, необхідність посилення регулювання на національному та міжнародному рівнях фінансово-економічної та інших видів діяльності в кіберпросторі.

Формування та розвиток інформаційного простору держави повинні спрямовуватися передусім на об'єднання, інтеграцію інформаційно-телекомунікаційних джерел з метою їх взаємодії, роботи в єдиних форматах і стандартах для забезпечення інформаційної підтримки прийняття рішень у різноманітних сферах управління [18, с. 9].

З огляду на масштабність і динамічність проникнення інформаційно-телекомунікаційних технологій у всі сфери життєдіяльності особи, суспільства та держави, в процесі інтеграції нашої країни до глобальної інформаційної цивілізації проблема забезпечення кібернетичної безпеки залишається актуальною й такою, що потребує негайного та ефективного розв'язання.

Сучасна геополітика стимулює діяльність державного апарату, спрямовану на пошук ефективної моделі оперативного управління кібербезпекою та підвищення ролі і значення реалізації заходів щодо розбудови її національної системи.

За таких умов саме гарантування інформаційного суверенітету у кіберпросторі — важливе та відповідальне завдання політичного керівництва будь-якої держави світу в контексті реалізації заходів, спрямованих на забезпечення кібербезпеки, у зв'язку з чим, в рамках діяльності центральних органів державної влади, повинні прийматися та реалізовуватися скеровані заходи, спрямовані на: забезпечення надійного кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, особливо в умовах кризових ситуацій, надзвичайного або воєнного стану; моніторинг та оцінку стану кіберпростору; розвиток потенціалу сектору безпеки і оборони у сфері забезпечення кібербезпеки; розбудову сучасної національної системи кібербезпеки, посилення відповідальності за заподіяння шкоди державним інтересам у кіберпросторі; вчинення правопорушень у сфері інформаційної безпеки та боротьби з кіберзлочинністю.

Масштабні вияви кібершпionажу, підвищення активності терористів та шахраїв у глобальній мережі Інтернет, посилення заходів регулятивної діяльності, з метою підвищення контролю над використанням кіберпростору на міжнародному рівні, потребують більш активного залучення держави та її компетентних органів до діяльності щодо гарантування безпеки у кіберпросторі.

Крім того, про тенденцію до збільшення ролі і значення кібербезпеки в майбутньому свідчать й відповідні оприлюднені фінансові звіти провідних гігантів комп'ютерної індустрії. Так, за версією міжнародного видання "Forbes", у 2015 р. ринок кібербез-

пеки був оцінений у 75 млрд дол., а у 2020 р. прогнозується кардинальне збільшення його вартості до 170 млрд дол., що свідчить про необхідність розробки та вдосконалення механізмів забезпечення кібербезпеки з урахуванням викликів та загроз сучасності.

Зазначене дає підстави стверджувати, що необхідним є висвітлення проблемних питань, які доцільно вирішити в рамках реформування системи державного управління щодо забезпечення кібербезпеки з метою гарантування інформаційного суверенітету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук оптимальної моделі вдосконалення системи державного управління інформаційними ресурсами певною мірою здійснювали у своїх наукових працях: В. В. Антонюк [1], С. Г. Бублик [2], М. А. Будник [3], Ю. П. Бурило [4], В. І. Гурковський [7], Ю. В. Ковбасюк [8], Ю. В. Нестеряк [12], С. Г. Соловйов [16], О. В. Соснін [17] та ін. Розробку концептуальних засад забезпечення кібербезпеки проводили: В. Л. Бурячок [5], О. О. Грицун [6], Д. В. Дубов [9], А. І. Марущак [11], В. В. Петров [13], В. П. Шеломенцев [19].

Проте жоден із зазначених науковців у своїх дослідженнях не розглядав окремі питання реформування системи державного управління у сфері забезпечення кібербезпеки, що свідчить про актуальність обраного автором наукового напрямку.

Однією зі сфер реформування в Україні є її система державного управління [3, с. 50]. Основними завданнями державного управління

залишаються: оптимізація державного управління; ефективність та результативність вибору державної політики; створення дієвої організації державного управління як на центральному, так і на місцевому рівнях; належне кадрове забезпечення та створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінського персоналу; достатній рівень фінансування сфери державного управління; запровадження ефективного механізму боротьби з корупційними проявами тощо [14, с. 380].

Проте необхідно констатувати, що аналіз наукової літератури, періодичних видань, вітчизняних нормативно-правових актів свідчить, що проблематика реформування системи державного управління саме у сфері забезпечення кібербезпеки опрацьована ще й досі не в повному обсязі.

Навіть практична реалізація положень Стратегії кібербезпеки України, прийнятої у березні 2016 р. [20], логічно передбачає внесення коректив та суттєвої оптимізації формату діяльності суб'єктів забезпечення кібербезпеки, складових елементів системи державного управління кіберзахистом об'єктів критичної інформаційної інфраструктури.

Зазначене демонструє необхідність визначення та деталізації проблемних питань сучасності в контексті реформування системи державного управління забезпечення кібербезпеки як наукової проблеми.

Мета статті — дослідити проблемні питання реформування системи державного управління кібер-

безпекою з урахуванням базових положень Стратегії кібербезпеки України, визначити шляхи його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Система державного управління, що існує на сьогодні в Україні, незважаючи на неодноразові спроби її реформування, має рудименти командно-адміністративної системи управління, що ґрунтується на невинуватеній централізації функцій і повноважень. При цьому основними причинами такого стану залишається відсутність політичної волі правлячої еліти до зміни цієї системи, внутрішній опір змінам у середині системи державного управління, фрагментарний підхід до реформування (спроби точкових змін), відсутність координації між різними ініціативами щодо реформування сфери державного управління.

Також незавершеність реформування державного управління є одним із джерел корупції, зумовлює низькі міжнародні рейтинги та конкурентоспроможність нашої держави, у тому числі в міжнародному кіберпросторі.

Варто зазначити, що реформи системи державного управління відбулися у багатьох країнах світу з метою трансформації й модернізації життєдіяльності усього суспільства. Зарубіжний досвід свідчить, що ефективне реформування системи державного управління вимагає у тому числі здійснення реалізації послідовної антикорупційної політики завдяки обмеженню контрольно-регуляторних функцій держави; мотивацію працівників державних органів до сумлінної праці; забезпе-

чення невідворотності покарання за корупційні правопорушення.

Доктор наук з державного управління А. Попок у своїй науковій статті, дослідивши позитивний іноземний досвід здійснення реформування державного управління, дійшов висновку, що перспективними напрямками вдосконалення державного управління в Україні мають бути: формування стабільної та ефективної його системи, професіоналізація державної служби, впровадження принципів децентралізації системи державного управління, сервісного адміністрування, корпоративізму, що сприятиме підвищенню продуктивності роботи державних установ, наближенню держави до громадян. При цьому, за його баченням, важливими чинниками підвищення ефективності, результативності державного управління мають бути: розвиток партнерства з приватним сектором, прозорість та відкритість діяльності організацій та установ державного сектору, удосконалення механізмів звітування, моніторингу й контролю [15, с. 19].

Положення Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 [21], регламентують, що пріоритетами забезпечення кібербезпеки і безпеки інформаційних ресурсів виступають: розвиток інформаційної інфраструктури держави; розбудова системи забезпечення кібербезпеки, розвиток мережі реагування на комп'ютерні надзвичайні події (CERT); моніторинг кіберпростору з метою своєчасного виявлення, запобігання кіберзагрозам і їх нейтралізації; розвиток

спроможностей правоохоронних органів щодо розслідування кіберзлочинів; забезпечення захищеності об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів від кібератак, відмова від програмного забезпечення, зокрема антивірусного, розробленого у РФ; розвиток міжнародного співробітництва у сфері забезпечення кібербезпеки, інтенсифікація співпраці України та НАТО, зокрема в межах Травового фонду НАТО для посилення спроможностей України у сфері кібербезпеки.

Одночасно положеннями зазначеного нормативно-правового акта задекларовано доцільність проведення реформування системи державного управління з метою її оптимізації, адаптації відповідно до стандартів ЄС, очищення влади від корупціонерів і агентури іноземних спецслужб, непрофесіоналів, політичної кон'юнктури, унеможливлення переважання особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними.

Як свідчить зарубіжний досвід, реформа державного управління складається із трьох основних складових: реформа державної (публічної) служби; реформа системи виконавчої влади; реформа системи та порядку надання адмінпослуг. Зазначимо, що в нашій державі стартувала лише реформа державної служби після ухвалення у Верховній Раді України 10 грудня 2015 р. оновленого Закону України "Про державну службу" [22].

Динамічний розвиток та безпека кіберпростору, запровадження електронного урядування, гарантування

безпеки й сталого функціонування електронних комунікацій та державних електронних інформаційних ресурсів являють собою складові елементи державної політики у сфері розвитку інформаційного простору та становлення інформаційного суспільства в Україні, які також визначені як об'єкти реформування в рамках державного управління кібербезпекою.

За переконанням І. Костюка, перспективою вдосконалення державного управління в Україні повинно бути ефективне впровадження у практику сучасних концепцій державного управління в разі реалізації таких передумов: формування гнучкої, стабільної та ефективної системи органів виконавчої влади; децентралізація системи державного управління; розвиток партнерства з приватним сектором та багатоаспектна взаємодія з громадськістю; упровадження електронного врядування, професіоналізація державної служби [10, с. 40].

Проте практична реалізація процесів реформування державного управління не позбавлена недоліків та прогалин. Основною проблемою державного управління, наприклад, у сфері науково-технологічної діяльності, є функціональна нездатність існуючої системи державних органів влади протистояти глобальним технологічним викликам ХХІ ст. та недосконалість чинної нормативно-правової бази [2, с. 153].

Ще однією проблемою залишається відсутність визначення з боку держави відповідальних посадових осіб за реалізацію пакету реформ у сфері державного управління, від-

сутність налагодженої координації та взаємодії державних органів з метою проведення функціонального аудиту та реорганізації “зайвих” структур, уникнення дублювання повноважень суб’єктів забезпечення кібербезпеки, інших міністерств та центральних органів виконавчої влади під егідою Кабінету Міністрів України та Національного координаційного центру кібербезпеки при РНБО України. Таким чином, реформування системи державного управління у сфері кібербезпеки неможливе без організаційного, методичного забезпечення та правового супроводження на національному рівні.

Аналіз положень Стратегії кібербезпеки України вказує, що сфера державного управління, оборонно-промисловий і транспортний комплекси, інфраструктура електронних комунікацій, сектор безпеки і оборони України стають все більш уразливими для розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб у кіберпросторі. Зазначене свідчить про доцільність, в рамках організаційного забезпечення реформування системи державного управління кібербезпекою, об’єднання спільних зусиль усіх відповідальних структур — Міністерства оборони України, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, Служби безпеки України, Національної поліції України, Національного банку України, розвідувальних органів з метою прискорення проведення їхньої функціональної оптимізації, впровадження організаційно-технічної моделі оперативного управління національною системою

кіберзахисту, налагодження між вказаними суб’єктами механізмів оперативної та комплексної взаємодії, обміну інформацією у режимі реального часу з метою реагування на кіберзагрози та кіберінциденти, у тому числі й у напрямі запровадження заходів державної підтримки власних розробок кіберзброї. Також необхідним є, в рамках реформування, розподіл відповідальності сектору безпеки і оборони України за організацію планування та реагування на кризові ситуації у кіберпросторі.

На державному рівні актуальним питанням, в умовах реформування, також залишається координація та взаємодія суб’єктів забезпечення кібербезпеки з приватним сектором, промисловістю, громадянським суспільством, громадськими об’єднаннями з питань кіберзахисту.

Більшою мірою ці проблеми потребують вирішення або в інституційній, або нормативно-правовій площині, однак суттєва їх частина безпосередньо пов’язана із проблемою вироблення взаємної довіри у взаємовідносинах трикутника “держава — бізнес — громадяни” [9, с. 125].

Методичне забезпечення в контексті реформування передбачає розробку, за участю суб’єктів кібербезпеки та Національного координаційного центру кібербезпеки при РНБО України, комплексної системи показників, що охоплюють всі аспекти функціонування вітчизняного кіберпростору та надійного забезпечення його захисту від несанкціонованого втручання й нівелювання будь-яких інноваційних моделей кіберзагроз, включаючи розробку

галузевих індикаторів стану кібербезпеки з метою її оцінки та моніторингу.

Доцільним також є впровадження у практичну площину спеціальних методів запобігання кібератакам, зокрема, методів криптографічного захисту інформації з використанням нейромережових технологій, інтелектуальних методів забезпечення кібербезпеки: методу інтелектуальної ідентифікації користувачів, методу ситуаційного аналізу стану кібербезпеки. Необхідним є розроблення галузевих стандартів та вимог щодо забезпечення кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури тощо.

Розбудова національної системи кібербезпеки, як важливий стратегічний напрям реформування, неможлива без запровадження на підприємствах, установах та організаціях, що належатимуть до об'єктів критичної інфраструктури, ефективних систем менеджменту кібернетичної безпеки, проведення відповідних заходів для їхньої сертифікації, згідно з міжнародними стандартами, наприклад, ISO/IEC 27032:2012 "Information technology — Security techniques — Guidelines for cybersecurity" — підвищення кібербезпеки в глобальній мережі Інтернет. Завдяки використанню рекомендацій ISO/IEC 27032:2012 провайдери інтернет-послуг зможуть підвищити загальний рівень кібербезпеки, забезпечити кіберзахист ресурсів комп'ютерних мереж загального користування.

Правове супроводження реформування передбачає необхідність

нормативного визначення базових дефініцій: "кібербезпека", "кіберзахист", "кіберпростір", "кіберзлочин", "кібератака" та єдиної термінології з питань забезпечення кібербезпеки, її гармонізацію з відповідним тезаурусом у сфері інформаційної безпеки. Важливим аспектом також залишається необхідність прискорення прийняття законопроекту "Про основні засади забезпечення кібернетичної безпеки України", доопрацьований варіант якого внесено на розгляд Верховної Ради України 14 квітня 2016 р.

Висновки. Забезпечення кібербезпеки України неможливе без реалізації заходів щодо виваженої державної політики на національному рівні. Стабільність та ефективність функціонування системи державного управління у сфері забезпечення кібербезпеки — стратегічна мета та ключове завдання реформаційних процесів, які тривають в нашій країні у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Поточний аналіз політичних та економічних процесів, які останнім часом відбулися у нашій країні, свідчить, що реформування системи державного управління, з метою прискорення розбудови національної системи кібербезпеки, має перманентний процес, триває досить повільно, без представленої сучасної концепції державного управління вказаною сферою. На жаль, ще й досі остаточно не розроблена комплексна поетапна Програма та План заходів на 2016 рік як із реалізації Стратегії кібербезпеки України, так і у сфері системи державного управління та її забезпечення в умовах

реформування органів виконавчої влади.

У контексті окресленої наукової проблеми необхідно вказати, що реформування системи державного управління є комплексним процесом, який передбачає сукупність організаційно-правових, фінансово-економічних, інформаційно-технічних заходів, реалізація яких повинна: запобігти зловживанням та корупції з боку посадових осіб компетентних органів, які опікуються питаннями кібербезпеки; удосконалити систему державного контролю за станом кібербезпеки; в рамках розвитку державно-приватного партнерства прискорити запровадження на промисловому та національному рівнях міжнародного стандарту ISO/IEC 27032:2012, консолідувати у зазначеному контексті зусилля державних та правоохоронних органів, структур приватного сектору, підприємств та установ різних організаційно-правових форм; сприяти розвитку потенціалу сектору безпеки і оборони у сфері забезпечення кібербезпеки; провести комплексну оцінку стану забезпечення кібербезпеки; удосконалити систему та структуру суб'єктів забезпечення кіберзахисту, провести оптимізацію та конкретизацію їхніх повноважень та пріоритетних завдань, визначити сфери відповідальності; створити ефективну систему аналізу сучасних кіберзагроз, впровадити ефективні технології та сучасні методи формування кадрового потенціалу суб'єктів забезпечення кібербезпеки, підвищити результативність та професіоналізм службової діяльності співробітників відповідальних державних органів,

забезпечити стабільність та ефективність оперативного державного управління кібербезпекою.

Зазначимо, що трансформація системи державного управління кібербезпекою в умовах реформування неможлива без організаційного та методичного забезпечення, правового супроводження відповідних процесів на національному рівні.

Окрім зазначених проблемних питань реформування системи державного управління кібербезпекою, самостійними напрямками перспективних досліджень, в рамках науки державного управління, на наш погляд, можуть бути: державні концепти створення ефективного управління сектором безпеки і оборони як цілісної функціональної системи забезпечення кібербезпеки в умовах реформаційних процесів; шляхи вдосконалення фінансово-економічного забезпечення процесів реформування системи державного управління кібербезпекою; особливості впровадження стандартів ЄС та НАТО в діяльності суб'єктів забезпечення кібербезпеки; державна політика формування єдиного підходу щодо комплектування та підготовки кадрів забезпечення кібербезпеки тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Антонюк В. В.* Механізми державного реагування на сучасні виклики та загрози інформаційній безпеці [Електронний ресурс] / В. В. Антонюк // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=747>

2. Бублик С. Г. Стратегічні напрями реформування державного управління у сфері науково-технічної діяльності / С. Г. Бублик // Держ. упр. та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011. — Вип. 1 (8). — С. 152–157.
3. Будник М. А. Концептуально-методологічні аспекти реформування системи державного управління в Україні / М. А. Будник // Держ. упр. — 2007. — № 2 (6). — С. 50–58.
4. Бурило Ю. П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Ю. П. Бурило; ДВНЗ “Київський нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана”. — К., 2008. — 18 с.
5. Бурячок В. Л. Основи формування державної системи кібернетичної безпеки: монографія / В. Л. Бурячок. — К.: НАУ, 2013. — 432 с.
6. Грицун О. О. Безпека в кіберпросторі: міжнародно-правові аспекти / О. О. Грицун // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. — 2014. — С. 197–202. — Т. 4. Секція Міжнародне право. — (Серія. Юридичні науки.).
7. Гурковський В. І. Засади державної політики в сфері інформаційного суспільства в Україні: теоретичні та практичні аспекти [Текст]: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. наук: спец. 25.00.01 “Теорія та історія держ. упр.” / В. І. Гурковський; Ін-т законодавства ВРУ. — К., 2011. — 36 с.
8. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова). — К.: НАДУ, 2014. — 448 с.
9. Дубов Д. В. Стратегічні аспекти кібербезпеки України [Текст] / Д. В. Дубов // Стратегічні пріоритети: [наук.-аналіт. щокварт. зб.] / Нац. ін-т стратег. дослідж. — Київ: НІСД, 2013. — № 4 (29). — С. 119–126.
10. Костюк І. Наукові концепції, підходи та методи реформування державного управління в Україні / І. Костюк // Держ. упр. та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2014. — Вип. 1 (20). — С. 35–42.
11. Марущак А. І. Щодо поняття “інформаційні ресурси держави” / А. І. Марущак // Інформ. безпека людини, суспільства, держави. — 2009. — № 1 (1). — С. 11–15.
12. Нестеряк Ю. В. Державна інформаційна політика та управління національними інформаційними ресурсами / Ю. В. Нестеряк // Держ. упр. та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. — Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. — Вип. 1 (16). — С. 94–104.
13. Петров В. В. Щодо формування національної системи кібербезпеки України [Текст] / В. В. Петров // Стратегічні пріоритети: [наук.-аналіт. щокварт. зб.] / Нац. ін-т стратег. дослідж. — Київ: НІСД, 2013. — № 4 (29). — С. 127–130.
14. Пилипишин В. П. Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні / В. П. Пилипишин // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 377–381.
15. Попок А. А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн / А. А. Попок // Вісн. Нац. академії держ. упр. при Президенті України. — 2012. — № 2. — С. 13–20.
16. Соловійов В. Г. Інформаційна складова державної політики та управління [Текст]: монографія / С. Г. Соловійов, О. Є. Бухтатий, Ю. В. Нестеряк [та ін.]; за заг. ред. Н. В. Грицяк; Нац. акад. держ. упр. при Президен-

- тові України, каф. інформ. політики та електрон. урядування. — Київ: К. І. С., 2015. — 319 с.
17. *Соснін О. В.* Державна політика в галузі управління інформаційним ресурсом України [Текст]: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси” / О. В. Соснін; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2005. — 36 с.
 18. *Твердохліб О. С.* Формування та розвиток інформаційних державно-управлінських ресурсів України [Текст]: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. наук: спец. 25.00.01 “Теорія та історія держ. управління” / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. — К., 2012. — 22 с.
 19. *Шеломенцев В. П.* Сутність організаційного забезпечення системи кібернетичної безпеки України та напрями його удосконалення / В. П. Шеломенцев // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). Наук.-практ. журн. — 2012. — № 2 (28). — С. 299–309.
 20. *Стратегія кібербезпеки України*, затверджена Указом Президента України від 15 березня 2016 р. № 96 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 23.
 21. *Стратегія національної безпеки України*, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 // Урядовий кур’єр. — 2015. — № 95.
 22. *Закон України “Про Державну службу”* від 10 грудня 2015 р. № 889 // ВВР України. — 2016. — № 4. — Ст. 43.

Мельник Олександр Миколайович,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри адміністративно-
го фінансового та господарського права,
декан юридичного факультету, Акаде-
мія праці, соціальних відносин і туризму,
03680, м. Київ, вул. Велика Окружна до-
рога, 3, тел.: 0445261573, e-mail: dean_lf@
socosvita.kiev.ua

Мельник Александр Николаевич,
кандидат наук по государственному уп-
равлению, доцент кафедры администра-
тивного финансового и хозяйственного
права, декан юридического факультета,
Академия труда, социальных отношений
и туризма, 03680, г. Киев, ул. Большая
Окружная дорога, 3, тел.: 0445261573,
e-mail: dean_lf@socosvita.kiev.ua



Alexander Nikolaevich Melnyk,

PhD in Public Administration, docent of the Dept. of Administrative Financial and Econom-
ic Law, dean of the Law Faculty, Academy of Labour, Social Relations and Tourism, 03680,
Ukraine, Kyiv, st. Veluca Okrujna doroga, 3, tel.: 0445261573; e-mail: dean_lf@socosvita.kiev.ua

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проведено дослідження зарубіжного досвіду у сфе-
рі протидії корупції та оцінено можливості його використання на теренах
України. Показано, що проблема боротьби з корупцією не може бути вирі-
шена лише за рахунок створення нових організаційних форм, надзвичайних
і каральних заходів. Таким чином, потрібне усвідомлення цього явища як та-
кого, що має економічну, політичну, етичну, управлінську та правову ознаки.

Ключові слова: протидія корупції, проблема боротьби з корупцією, за-
рубіжний досвід у сфері боротьби з корупцією.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье проведено исследование зарубежного опыта в сфе-
ре противодействия коррупции. Оценены возможности его использования

на території України. Показано, що проблема боротьби з корупцією не може бути решена тільки за счет створення нових організаційних форм, надзвичайних і карательних заходів. Таким чином, необхідно розуміти це явище як таке, що має економічні, політичні, етичні, управлінські і правові ознаки.

Ключові слова: протидія корупції, проблема боротьби з корупцією, зарубіжний досвід в сфері боротьби з корупцією.

FOREIGN EXPERIENCE IN ANTI-CORRUPTION AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE

Abstract. Investigation of the international experience in the sphere of combating of corruption is conducted in the article. The possibilities of its use in Ukraine are assessed. It is shown that the problem of fighting with corruption cannot be solved only by creating of new organizational forms, extraordinary and punitive measures. Thus, it is necessary to form of understanding of such a phenomena with economic, political, ethical, legal and management features.

Keywords: anti-corruption, the problem of fighting corruption, international experience in combating corruption.

Постановка проблеми. Нині в поясненні причин безпрецедентного розмаху корупції на перший план вийшли чинники економічного характеру. Йдеться про монополізм у всіх його видах та еволюцію ринку, настільки стрімку, що, як наслідок, величезні грошові засоби циркулюють практично безконтрольно.

Аналіз проблем корупції у державах колишнього СРСР показує, що коріння цього явища слід шукати у збереженні багаторівневої монополізації економіки, невпорядкованому становленні бізнесу, у відсутності чіткого юридичного оформлення прав та обов'язків учасників ринкових відносин, законодавчого їх гарантування, у чиновницькому свавіллі, у тому числі, з боку нової номенклатури. Західні дослідники корупції кваліфікують хабарі у країнах СНД

як “універсальний мастильний засіб в економіці” і, як “загальний, звичайний спосіб привернути до себе увагу начальства”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У галузі публічного управління проблема корупції в органах влади здебільшого досліджувалася в контексті аналізу зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання діяльності персоналу в системі державної служби (В. Авер'янов, В. Бакуменко, С. Дубенко, М. Мельник, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Прохоренко, М. Стрельбицький, В. Щербань та ін.) та ефективності професійної діяльності державних службовців (О. Оболенський, С. Серьогін та ін.). Також здійснюються теоретизація основних понять (М. Бесараб, Ю. Дмитренко, А. Кушніренко, М. Павловський, М. Пірен),

аналіз динаміки корупційних проявів (І. Авакумов, О. Войцеховський, В. Безчасний, Л. Горілик, М. Грищук, Е. Дмитренко, О. Колотило), особливо в правоохоронній системі України (О. Бантишев, І. Бондаренко, О. Кальман, М. Мельник, М. Погорецький, М. Потєбенко, Б. Романюк, Є. Скулиш та ін.) та впливі корупції на соціально-політичні процеси (М. Камлик, О. Маркеєва, Є. Невмержицький).

Метою статті є оцінка ефективності використання зарубіжного досвіду у сфері протидії корупції на теренах України.

Виклад основного матеріалу. Можна виділити два рівні боротьби з корупцією: національний і міжнародний. Першочергова роль належить, природно, національному законодавству.

Так, ст. 332 кримінального кодексу ФРН регламентує відповідальність чиновників, спеціально уповноважених на виконання державних функцій, та посадових осіб, які приймають обіцянки у наданні їм вигоди, вимагають або погоджуються на неї як на винагороду за те, що здійснили чи здійснять у майбутньому службові дії, й, тим самим, порушили чи порушать свої службові обов'язки. Німецьке законодавство має тут на увазі й підкуп посадових осіб, і так званий хабар-подяку. Як суб'єкти подібних дій передбачені суддя і третейський суддя, які несуть підвищену відповідальність [1].

Швейцарський кримінальний кодекс суб'єктами отримання хабара визнає членів якого-небудь органу влади, посадових осіб, а також тих, хто покликаний до відправлення

правосуддя, третейських суддів, офіційно призначених експертів, перекладачів, які завчасно вимагатимуть, примусять до обіцянки чи приймуть подарунок, будь-яку іншу вигоду за вчинення дій, які як порушують їхні службові обов'язки (ст. 315), так і не порушують їхнього службового обов'язку і входять до кола їхніх службових обов'язків (ст. 316).

Найрозвиненіша система норм, спрямованих на боротьбу з корупцією, міститься у кримінальному законодавстві США. У крайньому разі два закони прямо забороняють використання хабарів ("Про підкуп державних службовців і свідків", "Про практику корупції за кордоном"). Крім цього, у значно ширшому колі законодавчих актів передбачено заходи, за допомогою яких можна боротися з корупцією [2].

У Законі "Про практику корупції за кордоном", підписаному 20 грудня 1977 р. Дж. Картером, йдеться про те, що всі фірми, які контролюються Комісією з питань цінних паперів та біржі (8ЕС), а також інші американські "національні концерни" не мають права "з корупційною метою" пропонувати, давати які-небудь цінності будь-якій "іноземній офіційній особі" або іноземній політичній партії з метою вплинути на офіційний акт чи рішення заради отримання конкурентної переваги. Закон зобов'язує згадані американські компанії вести й зберігати бухгалтерські книги, звіти й рахунки.

Таким чином, закон визнає відповідальність за хабар-підкуп посадової особи й хабар-подяку за вже вчинені нею порушення службових обов'язків або виконання за-

конних дій, які входять до кола її обов'язків.

У згаданому примірному КК США пропонується встановити відповідальність службовців за прийняття подарунків від осіб, які знаходяться під їхньою юрисдикцією (ст. 240.5). При цьому виділяються такі категорії публічних службовців:

- ті, що здійснюють розпорядчі функції, інспектування, розслідування чи судочинство від імені держави, а також охорону ув'язнених. Їм забороняється приймати майнові блага від осіб, стосовно яких відомо, що вони знаходяться (як і ті, для кого це передбачається) у сфері дії таких розпорядчих функцій, інспектування, розслідування й охорони;
- ті, що мають відношення до державних контрактів і майнових угод. Вони не повинні приймати майнові блага від осіб, стосовно яких відомо, що вони зацікавлені або можуть бути зацікавлені у контракті чи майновій угоді;
- ті, що здійснюють судові чи адміністративні функції. Вони не можуть приймати майнові блага від осіб, стосовно яких відомо, що вони зацікавлені або можуть бути зацікавлені у вирішенні питання, яке перебуває на розгляді у службовця чи в службовому органі, з яким він пов'язаний;
- посадові особи законодавчих установ. Їм забороняється отримання майнових благ від осіб, стосовно яких відомо, що

вони зацікавлені у будь-якому законопроекті, угоді чи виробництві, яке стосується компетенції законодавчої установи, її комісії чи органу [3].

Водночас примірний КК передбачає низку винятків, коли отримання службовцем майнового блага не вважається правопорушенням. До них віднесено випадки отримання:

- а) винагород, передбачених законом, або інших благ, за які отримувач надає законне зустрічне задоволення, або на яке він має право претендувати;
- б) подарунків та інших благ, наданих у зв'язку із спорідненістю, особистими, професійними або діловими стосунками;
- в) малозначущих благ, які пов'язані з особистими, професійними чи діловими контактами і не створюють серйозної небезпеки стосовно неупередженості посадових осіб.

У чинному кримінальному кодексі штату Техас, зокрема, не вважається за хабарництво: оплата праці службовця, якщо вона належить за законом; отримання ним гонорару за дії, які не входять до кола його службових обов'язків, якщо цей гонорар не перевищує 250 дол., або його зафіксовано у фінансових органах; оплата обідів, за проживання в готелі, транспортних видатків і розваг, якщо такі послуги надаються службовцям "як знак гостинності" і про них повідомляється у встановленому законом порядку; подарунки й інші блага, отримані від родичів або особистих, професійних, ділових зв'язків [4].

Окрім хабарництва, у сфері діяльності публічної адміністрації в американському законодавстві є норми про відповідальність за “комерційне хабарництво”. У федеральному кримінальному законі (розд. 18 Зводу законів США, ст. 215 і 216) встановлено відповідальність за отримання хабарів і “винагород” службовцями федеральних банків і деяких інших фінансових установ за надання позик, продовження кредиту та інші операції. Кримінальний кодекс штату Нью-Йорк, наприклад, розглядає комерційне хабарництво ширше, як отримання службовцем чи довіреною особою, без згоди її наймача або керівника будь-якого блага “за угодою чи з розумінням” того, що це вплине на його поведінку у спробах роботодавця чи керівника (180,05 дол.).

У більшості штатів передбачено також кримінальну відповідальність за підкуп представників профспілок і за отримання ними хабарів “за угодою чи з розумінням”, що це вплине на їхні дії й рішення, та за хабарництво у сфері спорту (підкуп учасників спортивних змагань, суддів, тренерів, секундантів, стартерів тощо).

Проблем корупції торкаються й деякі інші закони Сполучених Штатів [5].

Так, у законодавстві США про поліцію вказується, що полісмен не має права і далі виконувати свої охоронні чи розшукові функції поза службою за додаткову плату. У полісмена не повинно бути родичів, які є власниками кафе, магазинів, казино, розважальних закладів з азартними іграми, які торгують спиртними напоями, лотерейними квитками,

тютюновими виробами. Всі ці обмеження спрямовані на боротьбу з прихованими формами корупції.

Прямо про хабарі тут не йдеться, однак усяке безконтрольне розпорядження фондами корпорації вважається за серйозне порушення. Вимагається розкриття такої інформації акціонером, оскільки, в кінцевому підсумку, йдеться про інші дивіденди. Приховування інформації про підкупи, з посиланням на “звичайні” методи провадження справ, може стати підставою для притягнення до суду за хабарництво.

Слід зазначити, що, незважаючи на численність актів, спрямованих на боротьбу з корупцією, деякі з них, тією чи іншою мірою, сприяють їй. Так, закон 1954 року про внутрішній дохід (ст. 164 а) дає змогу виключати всі необхідні видатки, пов’язані із забезпеченням торгівлі чи бізнесу, із суми прибутку, який підлягає оподаткуванню, наприклад, розумну заробітну плату чи інші компенсації за певні трудові послуги. Тому, щоб не допустити використання цього закону для легалізації, давання хабара за рахунок податків, було передбачено дві умови: потрібно було, по-перше, довести, що виплати іноземним консультантам і радникам є платнею, а не “подарунком” і, по-друге, обґрунтувати “розумність” розміру компенсації. Відомий випадок, коли суд не визнав “розумною” плату, яка становила 50 % чистого прибутку фірми.

Таким чином, зарубіжний досвід свідчить про те, що кожний новий законодавчий захід щодо регулювання ринку треба оцінювати з погляду на те, чи не дає він змоги бізнесу вдаватися до незаконних методів захисту сво-

їх інтересів. Можна навести численні факти, коли навіть самі “ідеальні”, з погляду науки й економіки, спроби законодавчого чи адміністративного регулювання ринку призводили до нового витка протизаконних дій [6].

Неабияке значення для здійснення контролю за чітким відношенням між сферами влади й поведінкою бізнесмена (1913 р.) мають сім принципів компанії “Дж. С. Пенні”, які ґрунтуються на такій істині: “Оцінюючи методи й політику у сфері бізнесу, згадай відому мудрість: чи узгоджується все це з поняттями правди й справедливості?” В американській пресі з’явилися повідомлення, що багато компаній розробили свої “Кодекси етики” і зобов’язують співробітників підписувати їх. Відомі такі самі приклади і в практиці японських підприємців. У деяких компаніях прийнято програми підготовки персоналу в галузі етики і навіть створено відповідні відділи. Особливо це характерно для фірм, у минулому замішаних в різноманітних скандалах. Часопис “Форчун” написав навіть про нове поняття “маркетикс”, яке поєднує “маркетинг” й “етику”.

Такого роду програми й декларації, безумовно, стали елементом формування ділового клімату, і їхнє значення постійно нагадуватиме про себе.

Багаторічний досвід боротьби з продажністю посадових осіб у різних країнах дає змогу визначити кілька форм різновидності корупції, а саме:

- 1) отримання посадовою особою винагороди (без попередньої домовленості про це) за вже здійснену правомірну дію (без-

діяльність) з використанням службового становища;

- 2) отримання винагороди за тих самих умов за дію (бездіяльність), пов’язану з порушенням службових обов’язків;
- 3) отримання посадовою особою матеріальної вигоди до здійснення нею правомірних дій (бездіяльності) з використанням службового становища. Різновидністю цієї ситуації є вимагання, коли посадова особа вимагає хабар, погрожуючи здійснити дії, які порушують законні інтереси хабародавця, або не здійснити законні дії, претендувати на які хабародавець має підстави;
- 4) отримання посадовою особою матеріальної вигоди до здійснення нею незаконних дій, у яких зацікавлений хабародавець;
- 5) отримання посадовою особою подарунків від осіб, які так чи інакше від неї залежать, знаходяться під її юрисдикцією, зацікавлені в її вдячності, заступництві, потуранні тощо, без будь-якої домовленості щодо конкретної службової дії;
- 6) побори, данина, які накладаються посадовою особою на підлеглих та інших осіб, які залежать від неї [7].

Крім боротьби з корупцією, у кожній окремій державі існують спроби координації протидії цьому явищу на міжнародному рівні.

В одній із глав авторитетного дослідження, виданого в США під назвою “Народжувані стандарти міжнародної торгівлі й інвестицій”,

міжнародні експерти наводять найпоширеніші “сприяючі” або “брудні” підношення: від платні митному чиновнику, який погрожував затримати перепуск товару, до “подарунку” урядовому клерку, який затримував видачу візи. Виділяють і так званий “зворотний хабар”, коли сума виплачується з розрахунком на отримання хабародавцем частини її в нагороду за “співробітництво”. Потім “за шкалою хабарництва” йдуть істотніші плати урядовим, державним і партійним чинам з метою заручитися їхньою доброю волею й зобов’язаннями створювати сприятливий режим у майбутньому. І нарешті підкуп держслужбовців, які сприяють прийняттю потрібного фірмі або іноземним компаніям рішення, схваленню замовлення та ін. Розрізняють різні форми корупційних підношень: гроші готівкою, опосередковані виплати, внески до фондів партій тощо.

Однак не все так просто в умовах динаміки сучасних форм ринкових відносин. Наприклад, за оцінками міжнародних експертів, на сьогодні обов’язковою умовою успіху у всьому глобальному ринковому просторі стали виплати консультантам, агентам, посередникам чи офіційним представникам, посередникам чи офіційним представникам інших країн. Подібні “операційні платежі” є стандартною практикою укладання багатьох міжнародних угод. Проте немала, а можливо й основна частина таких випадків є, по суті, нічим іншим, як узаконеним хабаром іноземним “консультантам”, які займають досить впливове становище у своїй країні. Корпорації військово-промислового комплексу відверто

визнають, що витрачають на “консультантів” 4–6 % від суми угод.

За даними американської преси, у середині 80-х років при конгресі США було зареєстровано 200 лобістів іноземного бізнесу. В їх числі опинились десятки колишніх високопоставлених чиновників, які за “проштовхування” інтересів іноземних фірм отримували гонорари.

Свою позицію стосовно міжнародної боротьби з корупцією висловив тоді й Радянський Союз у ноті представництва СРСР при ООН від 29 квітня 1976 р. у зв’язку з проханням Генерального секретаря надати інформацію для складання доповіді. У відповіді, витриманій в дусі ідеологічних штампів того часу, зокрема, зазначалося: “Принципи відносин радянських організацій із зарубіжними фірмами, так само, як і характер власності на засоби виробництва, відвертають появу негативних наслідків діяльності транснаціональних корпорацій” [8].

До 1980 р. проект кодексу поведінки транснаціональних корпорацій (ТНК), який понад 10 років розроблявся ООН, був готовий, але його не було схвалено. Тоді як США і деякі партнери різко стали проти схвалення практично підготовленого тексту під призивом “недоречності прийняття такого роду документа” (який містив аж ніяк не лише антикорупційний розділ) в ООН. За цих умов досить широку підтримку отримала ініціатива Австрії розпочати розроблену в Комісії по ТНК керівних принципів для глобального бізнесу, які включали б, зокрема, “набір етичних принципів для поведінки бізнесу в його закордонних операціях”.

Висновки. Міжнародний досвід боротьби з корупцією свідчить про те, що вона повинна розглядатися не тільки під кутом зору правової діяльності, спрямованої лише проти окремих злочинних елементів та їхніх угруповань, а й як один із важливих елементів всієї організації ринку, забезпечення обов'язків діючих на ньому суб'єктів, тобто практично кожної людини, яка стала чи стає нім власником.

Як зазначають фахівці, проблема боротьби з корупцією не може бути вирішена лише за рахунок створення нових організаційних форм, надзвичайних і каральних заходів. Потрібне усвідомлення цього явища як такого, що має економічну, політичну, етичну, управлінську та правову ознаку. Поняття корупції слід застосовувати до всіх службовців органів влади, управління, правосуддя (що передбачено законодавством низки країн) і громадських структур, наділених функціями обслуговування населення, а не лише до так званих посадових осіб. Важливими є регламентація форм і процедури контролю за державними службовцями, наявність та дієвість кодексу посадової етики та поведінки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Борисов В.* Громадянське суспільство та питання подолання корупції / В. Борисов, О. Кальман // Вісн. академії правових наук. — 2005. — № 2. — С. 168–173.
2. *Державна служба та проблеми боротьби з корупцією* // Держ. упр., держ. служба і місцеве самоврядування: монографія / кол. авт.; за ред. О. Ю. Оболенського. — Хмельницький: Поділля, 1999. — 570 с.
3. *Камлик М. І.* Корупція та службова злочинність — тенденції розвитку [Електронний ресурс] / М. І. Камлик // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2007. — № 17; Міжвідомчий науково-дослідний центр. — Режим доступу: mndc.paiu.kiev.ua/Gurnal/4text/4_24.htm
4. *Камлик М. І.* Проблеми боротьби з корупцією та напрями протидії / М. І. Камлик // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2002. — № 6. — С. 20–27.
5. *Камлик М. І.* Корупція в Україні / М. І. Камлик, Є. В. Невмержицький. — К.: Знання, КОО, 1998. — 187 с.
6. *Кауфман Д.* Корупція в тумані двозначності / Д. Кауфман // Політика і час. — 1998. — № 5. — С. 21–25.
7. *Колотило О. О.* Боротьбу з корупцією — на конституційну основу / О. О. Колотило // Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Суд в Україні: боротьба з корупцією, організованою злочинністю і захист прав людини: аналітичні розробки, пропозиції наук. та практ. працівників. — К., 1999. — Т. 12. — С. 270–273.
8. *Корупція в Україні та світі: опитування, дослідження та публікації: зб. матеріалів на тему: корупція, партнерство за прозоре суспільство.* — К., 2000. — 134 с.

Митрофанов Олексій Анатолійович,
аспірант кафедри державного управління
і місцевого самоврядування, Одеський ре-
гіональний інститут державного управ-
ління Національної академії державного
управління при Президенті України,
65000, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел.:
0635247227, e-mail: lm_789@ukr.net

Митрофанов Алексей Анатольевич,
аспирант кафедры государственного уп-
равления и местного самоуправления,
Одесский региональный институт госу-
дарственного управления Национальной
академии государственного управления
при Президенте Украины, 65000, г. Оде-
са, ул. Генуэзская, 22, тел.: 0635247227,
e-mail: lm_789@ukr.net



Alexey Anatolievich Mitrofanov,
graduate student of the Dept. of Public Administration and Local Government, Odessa Re-
gional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine, 65000, Odesa, Henuezka Str., 22, tel.: 0635247227, e-mail:
lm_789@ukr.net

ЛОБІЮВАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Анотація. Розглянуто теоретичні аспекти лобіювання в процесі взаємодії влади, бізнесу і громадських об'єднань. Здійснено теоретико-методологічне обґрунтування його сутності в контексті забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, ефективності та раціональності політики держави через сприяння активному залученню громадян, інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання до процесу прийняття нормативно-правових актів. Визначено проблеми та питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: бізнес, лобізм, права громадян, публічне управління, інститути громадянського суспільства.

ЛОББИРОВАНИЕ КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Аннотация. Рассмотрены теоретические аспекты лоббирования в процессе взаимодействия бизнеса и власти. Осуществлено теоретико-

методологическое обоснование его сущности в контексте обеспечения эффективности и рациональности политики государства. Определены проблемы и вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: бизнес, лоббизм, публичное управление, институт.

LOBBYING AS A MECHANISM OF ENSURING A CONSTITUTIONAL RIGHTS OF CITIZENS

Abstract. The theoretical aspects of lobbying in the process of interaction between business and government. Done theoretical and methodological basis of its nature in the context of effectiveness and efficiency policy. Outlines the problems and issues for further research.

Keywords: business, lobbying, public management institute.

Постановка проблеми. Відомо, що у демократично розвинених країнах державна влада не може існувати ізольовано від громадянського суспільства. Саме від глибини та якості такої взаємодії залежить динамічний розвиток суспільства загалом, що позначається на адекватному реагуванні органів державної влади на суспільні потреби на макро- та мікрорівнях шляхом прийняття ефективних управлінських рішень.

Вплив на органи державної влади з метою прийняття вигідних для окремих груп інтересів рішень є об'єктивним суспільним процесом, метою якого є донесення до відома високопосадовців наявності проблем та пропозицій щодо їх вирішення. Цей вплив є необхідним та корисним за умов, коли він є:

- легітимним (у межах правового поля);
- суспільно виваженим;
- публічно відкритим.

У світовій практиці такий вплив доречно називати “лобіюванням” або “адвокасі” залежно від форм та інструментарію, використаних за-

для здійснення такого впливу. Лобізм у тій чи іншій формі практикується майже у всіх країнах, він неодмінний супутник державного урядування. “Процеси формування рішень, механізму впливу на громадську думку, захисту власної позиції — все це, в широкому розумінні, може сприйматися як явище, що кореспондується з поняттям “лобіювання” [2, с. 50].

Проте єдиного підходу до унормування такого політико-правового феномену у світовій практиці не існує. В одних країнах така діяльність урегульована законодавчо, в інших функціонують різноманітні форми саморегуляції. Однак достеменно відомо, що врегульоване лобіювання відіграє значну роль у розвитку суспільних відносин та сприяє мінімізації корупції та її проявів.

“Сьогодні в Україні ніхто не поставить під сумнів існування прихованого лобізму на усіх рівнях влади” [4]. Проте його сприймають як нелегітимний процес: для нього досі не встановлено правил, а сам лобізм часто асоціюють з корупцією. Тим-

часом відстоювання інтересів певних груп суспільства (бізнесменів, пенсіонерів, національних меншин) давно стало звичною практикою в багатьох розвинених країнах. Адже лобіювання є тим інструментом, який дає змогу різним групам інтересів долучатися до процесу ухвалення рішень і вироблення політики.

Система просування своїх інтересів, що склалася в Україні, система домовленостей та торгів, яку прийнято називати “українським лобізмом”, по суті своїй цивілізованим лобізмом не є. Лобізм (від англ. *lobby* — букви, кулуари) — це сприяння ухваленню органами влади тих або інших рішень, не пов’язане з підкупом державних чиновників. При цьому, як правило, йдеться про захист інтересів не якоїсь окремої компанії, а цілої галузі чи сфери. Легалізація цієї діяльності дає можливість зробити прозорими відносини влади, бізнесу і громадських об’єднань, щоб виборці бачили, чиї інтереси відстоює той або інший політик. Український варіант просування інтересів бізнесу через органи державної влади можна кваліфікувати як форми і методи лобістської діяльності, але в своїх тіньових проявах, що породжує в суспільстві негативні асоціювання лобізму з корупцією. Звичайно, для розробки правових актів, які будуть регулювати і обмежувати лобістські впливи, потрібен тривалий час. Навіть за віртуальної умови прийняття Україною закону про лобізм інститут лобізму не стане одразу ефективним без розбудови практичних механізмів реалізації лобізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям

дослідження проблеми лобіювання в державному управлінні України стали розробки зарубіжних і вітчизняних фахівців, присвячені системі соціального представництва, групам інтересів, політичним технологіям, взаємодії держави і громадянського суспільства, забезпеченню ефективності державного управління. Серед них відзначаються праці О. Автономова, Е. Афоніна, В. Бакуменка, Т. Бельської, А. Бобровського, Т. Виноградової, Ю. Ганжурова, Н. Гричини, В. Дрешпака, С. Зотова, Ю. Зущика, М. Зяблюка, Ю. Кальниша, О. Крутій, О. Крюкова, П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Павлова, М. Розумного, І. Сікори, В. Сичової, В. Стрельцова, В. Тимцуника, П. Толстих та ін.

Аналіз інституціоналізації лобіювання в США, Канаді, Великій Британії, ФРН, Франції, Європейському Союзі відображений у працях Р. Беккера, Дж. Беррі, Г. Віттемпера, Б. Волпа, Дж. Грінвуда, Р. Девідсона, Л. Мілбрайта. Правові засади функціонування лобіювання розглядаються в працях О. Дягілева, О. Любимова, В. Нестеровича, О. Одінцової, В. Федоренка. Інституціональні аспекти лобіювання вивчають О. Гросфельд, О. Длугопольський, О. Зверев, О. Молодцов, Р. Мацкевич та інші дослідники.

У межах науки державного управління питання лобіювання є малодослідженим феноменом, розгляд якого тільки починає привертати увагу вітчизняних науковців. На сьогодні потребує вивчення лобіювання в процесі взаємодії влади, бізнесу і в контексті забезпечення реалізації конституційного права

громадян брати участь в управлінні державними справами.

Метою даної статі є теоретико-методологічне обґрунтування сутності інституту лобізму, особливостей його формування в сучасній Україні та визначення напрямів підвищення його функціонування в контексті забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами.

Виклад основного матеріалу. Питання щодо формування правового механізму лобістської діяльності, її правового забезпечення для вітчизняної наукової спільноти та законотворчості не є новими. Більше того, саме із привнесенням елемента правового регулювання в цю сферу правова наука й почала займатися вивченням лобіювання. Наприкінці 90-х років XX ст. в Україні відбулося усвідомлення необхідності правового врегулювання лобістської діяльності, яке вилилось у низку законодавчих ініціатив. У липні 1999 р. було схвалено Державну програму розвитку законодавства України до 2002 р., 31-м пунктом якої (з-поміж 233) значився Закон про лобістську діяльність. Упродовж роботи Верховної Ради України третього скликання було зареєстровано два відповідних законопроекти, подані народними депутатами Ю. П. Сахном і І. Ф. Шаровим, але зазначені ініціативи до обговорення в сесійній залі не дійшли. Особливо сильним каталізатором такого інтересу стала підготовка в окремих країнах, зокрема Східної Європи, спеціальних правових актів, які були покликані врегулювати таку діяльність. У вересні

2005 р. народний депутат І. О. Гринів подав ще один проект Закону про діяльність лобістів у Верховній Раді України, але і він мав частину своїх попередників [1, с. 155].

Наступним розробником законопроекту про регулювання лобістської діяльності в Україні лише у 2010 р. став народний депутат В. І. Коновалюк. Цей законопроект було включено до порядку денного восьмої сесії Верховної Ради України шостого скликання від 1 лютого 2011 р.

6 березня 2013 р. відбулося перше засідання Робочої групи з розробки проекту Закону України “Про регулювання лобістської діяльності та громадського представництва (адвокасі) в Україні”, створеної Національним інститутом стратегічних досліджень та Інститутом професійного лобіювання та адвокасі. До складу Робочої групи увійшли представники органів державної влади України, інститутів громадянського суспільства, суб’єктів господарювання, а також програм міжнародної технічної допомоги.

На засіданні неодноразово наголошувалось про необхідність більше звертати увагу на ті передові практики, якими користуються в інших країнах, навіть близького зарубіжжя.

Представник “Програми сприяння Парламенту II” Д. Базилевич, вивчаючи досвід лобіювання в США, зазначив, що там суспільство сприймає лобізм як невід’ємну частину демократії: “Про це свідчить 35 тис. лобістів, офіційно зареєстрованих у Вашингтоні. У 2008 р. обсяг витрат на них склав понад 3 млрд дол.” [2].

Член робочої групи, доцент Луганського держуніверситету внут-

рішних справ В. Нестерович запевняє, що в Європі (наприклад, у Великобританії, Франції і Німеччині) відсутній закон про лобіювання: “Однак це не означає, як стверджують деякі наші політики, що і в Україні такий закон не потрібен. У Європі регулювання цих правовідносин відбувається і без профільного закону — там є регламенти, етичні кодекси і т. д. У Франції, наприклад, дуже скрупульозно обмежується контакт парламентаріїв з лобістами. У Німеччині щодо парламентаріїв діє досить ліберальне законодавство, і це дає широкі можливості для лобіювання. Там дві третини депутатів є членами правління різних підприємств і організацій. В Україні теж має місце така практика, що створює можливість притягнення парламентаріїв до тіньового лобіювання [2].

На сьогодні ідея ухвалення спеціального закону про лобіювання знову обговорюється. Інститутом професійного лобіювання та адвокати, а також деякими народними депутатами в липні минулого року запропоновано проект Закону “Про відкритість та прозорість здійснення лобіювання в Україні” (в останньому варіанті — закон “Про лобіювання”). Серед задекларованих завдань [5]:

- забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, зокрема шляхом визначення правових основ лобіювання;
- сприяння активному залученню громадян, інститутів громадянського суспільства та суб’єктів господарювання до процесу

прийняття нормативно-правових актів;

- мінімізація проявів корупції, корупційних діянь і злочинів у сфері службової діяльності в процесі прийняття (участі в прийнятті) органами державної влади, їх посадовими і службовими особами нормативно-правових актів;
- посилення прозорості та ефективності діяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

Водночас чи не всі прихильники юридичної формалізації цієї сфери ігнорують сутнісні властивості лобістської діяльності, що повинні визначати засоби та межі її правового регулювання [1].

Станом на сьогодні більшість громадян реально можуть взяти участь у вирішенні державних справ лише під час проведення тих чи інших виборів. У міжелекторальний цикл пересічний громадянин наразі не має ефективних важелів впливу на владу та її рішення. Тому в Україні потрібно впроваджувати механізми, які б дали можливість кожному громадянину донести свою думку до влади при прийнятті нею нормативно-правових актів. Таким механізмом, як свідчить досвід багатьох демократичних країн (США, Канада, Німеччина, Франція тощо), є інститут лобіювання.

Лобізм — це особлива система і практика організації окремих груп суспільства шляхом цілеспрямованого впливу на органи законодавчої та виконавчої влади; це діяльність юридичних і фізичних осіб стосовно федеральних органів державної влади з метою впливу на виконання

останніми своїх повноважень, передбачених законодавством; це тиск на владу і людей, що приймають рішення, з боку різного роду угруповань, або так званих груп тиску; це система контор і агентств великих монополій при законодавчих органах США, що в інтересах цих монополій впливають (аж до підкупу) на законодавців і державних чиновників на користь того чи іншого рішення при прийнятті законів, розміщенні урядових замовлень тощо; “лобі” називаються також агенти цих контор і агентств [6].

Лобізм (від англ. *lobby* — кулуари, де депутати парламенту могли спілкуватися з сторонніми) — специфічний інститут політичної системи, що являє собою механізм впливу приватних і громадських організацій політичних партій, профспілок, корпорацій, підприємницьких спілок тощо (т. зв. груп тиску) на процес прийняття рішень парламентом. Насамперед лобізм належить до бюджетних асигнувань, фінансових дотацій, керівних посад у парламентських комітетах і т. д. Лобізм виник вперше в США, де лобістська діяльність з 1946 р. регулюється федеральним законом [7].

Лобіювання — навмисне встановлення зв'язків з будь-якою посадовою особою або службовцем будь-якого виконавчого відомства від імені іншої сторони з наміром вплинути на прийняття вигідних офіційних рішень [8].

Таким чином, лобізм — це встановлення контактів і передача повідомлень (особами, що не є громадянами, що діють від свого власного імені), адресованих представникам

влади з наміром впливати на їхні рішення.

Лобізм — це реалізація права кожного громадянина звертатися із зверненнями до уряду. Лобізм — це професійна діяльність службовців або спеціальних консультантів, найнятих компаніями, діловими та професіональними асоціаціями для представлення інтересів цих організацій у процесі формування державної політики.

Позитивний та змістовний характер лобізму відображено у його функціях:

1) лобістські групи виконують функцію посередництва між громадянами та державою, оскільки лобісти представляють інтереси різних соціальних суб'єктів у владних структурах суспільства;

2) попередня функція тісно переплітається з інформаційною, оскільки посередництво полягає передусім в обміні інформацією. Під час прийняття рішення, законів або у процесі їх зміни важливу роль відіграють знання експертів. Проте знання останніх тільки тоді матимуть певну цінність, коли їх “пропустити” через інтереси громадян, які сконцентровані у лобістських структурах. У такому ідеальному варіанті лобізм є “вулицею з двостороннім рухом”, оскільки групи тиску, добиваючись вигод для себе, своєю чергою, забезпечують сприятливі умови сприйняття суспільством та певними групами населення законів та рішень, що приймає держава. Лобісти забезпечують органи влади потоком інформації щодо того чи іншого питання, “інформують законодавців про те, що відбувається на найближчому суспільному рівні

(та на інших рівнях)”, і тим самим сприяють виробленню більш правильного курсу або, інакше кажучи, більш гнучкої стратегії у прийнятті тих чи інших рішень. Таким чином, лобіювання виступає у вигляді системи аргументації, механізму підготовки та прийняття відповідних рішень, оскільки через лобіювання інтересів різних груп і шарів надається більша злободенність, актуальність, соціальна значущість. Владні структури переконуються у пріоритетному, оперативному та більш повному їх задоволенні;

3) лобізм виконує функцію організації плюралізму суспільних інтересів, тому що він здатний створити можливості для забезпечення інтересів меншин. Інакше кажучи, лобізм немовби доповнює конституційну систему демократичного представництва, дозволяючи брати участь у прийнятті та реалізації політичних рішень тим групам, які не мають іншої такої можливості. Хоча у значних суб'єктів бізнесу можливість відстояти свої інтереси є набагато більшою, ніж у зацікавлених осіб, які не мають величезних фінансових ресурсів, однак лобізм може представляти інтереси і однієї людини. Таким чином, через систему і практику лобізму отримують своє вираження і представництво в загальнонаціональному масштабі інтереси, які в іншому випадку залишилися б невираженими. У цьому розумінні “лобізм відповідає духу демократичної політики”;

4) лобізм виконує функцію посилення самоорганізації громадянського суспільства. Він є необхідним інститутом громадянського

суспільства громадян. Враховуючи те, що держава в умовах становлення ринкових відносин все більше залишає чимало зі своїх позицій у сфері захисту інтересів різноманітних соціальних груп і верств, цей вакуум повинен бути заповнений відповідними структурами громадянського суспільства. Недержавні структури — “асоціації, громадські організації та інші за допомогою лобізму намагаються вирішити свої проблеми, втілюючи принцип свободи”;

5) лобізм також виконує функцію досягнення компромісу, тобто взаємного врівноваження та примирення різних інтересів. Органи державної влади, незважаючи навіть на діаметральну протилежність інтересів, що впливають на них, все ж приймають рішення, законопроекти, які не звертаючи увагу на запеклу боротьбу в парламенті, стають законами. Позиція правлячих не може реагувати на кваліфікований та ефективний вплив з боку зацікавлених осіб, але ця позиція втілюється у юридичну дійсність так, щоб викликати якомога менше суперечностей, розбіжностей та резонансу. Таким чином, ця функція лобізму виступає як індикатор найбільш гострих, суперечливих соціально-економічних і політичних процесів у суспільстві та сприяє збереженню рівноваги різноманітних сил, знаходженню точок зіткнення під час прийняття управлінських рішень [4].

Аналіз функцій лобістської діяльності дає можливість вести мову про позитивний потенціал цієї діяльності, оскільки вміло скоординований лобістський процес дасть змогу створити противаги конфліктам, що

назрівають, під час прийняття управлінських рішень. Окрім того, аналіз функцій лобізму дозволяє провести чітку межу між лобізмом та іншими негативними явищами (кримінальними методами впливу), таким як: корупція, хабарництво, шантаж, протекціонізм тощо [5].

Проте чи варто звинувачувати лобістські організації в тому, що вони маскуються під партії і громадські організації, і чи можна звинувачувати останніх, що вони є замаскованими лобістськими організаціями? Інколи ці типи організацій збігаються. Стосовно політичних партій, то вони, на відміну від лобістських організацій, ставлять за мету здобуття влади, а не вплив на неї. Хоча і лобізм є невід'ємною складовою їхньої діяльності, адже первинна мета політичної партії — захист інтересів певної групи, а яким чином це відбувається, одержанням влади чи її лобіюванням, не так уже й важливо.

Те ж саме можна сказати і про громадські об'єднання. Вони не обов'язково стають маскою для лобістських організацій, оскільки й самі є лобістськими організаціями за природою чи, принаймні, використовують лобізм у своїй діяльності як інструмент досягнення своїх цілей. “Лобізм (і про це не слід забувати) є чи не єдиною можливістю ефективно репрезентувати свої інтереси в органах державної влади, і це особливо стосується громадських об'єднань. У такому значенні лобізм є супутником і показником розвитку громадянського суспільства” [7]. Неурядові організації фактично й не приховують свою лобістську сут-

ність. Їхню діяльність можемо визнати цивілізованим лобіюванням.

Якщо для політичних партій лобізм є переважно одним з аспектів діяльності, то неурядові організації, наприклад, професійні об'єднання, етнічні чи релігійні асоціації, лобіювання мають за головну мету свого створення й існування. Зазвичай НУО розглядають і досліджують, беручи до уваги роль, яку вони виконують в суспільстві загалом, і розглядають значущість всієї мережі неурядових організацій. Мабуть, у жодному з програмних документів НУО не знайдемо положення, в якому б визначалося, що мета цієї організації — стримування держави. Мета їх локальна, вона полягає в захисті чи задоволенні інтересів. Звісно, не всі неурядові організації є лобістськими чи навіть вважають лобіювання напрямом своєї діяльності, та все ж більшість їх можна назвати однією з інституціоналізованих форм лобіювання.

Таким чином, лобізм — невід'ємне повноправне явище демократичної політичної системи, немінуча належність суспільства, що допускає економічний і політичний плюралізм як норму своєї життєдіяльності. Головна перевага лобізму полягає у створенні легітимних можливостей для участі у виробленні та прийнятті рішень як найбільш зацікавлених суспільних груп, так і висококомпетентних фахівців [3].

Термін “лобізм” в Україні часто використовується досить вільно, а іноді — зовсім неадекватно для визначення усіх видів політичного та управлінського впливу. Тому дуже важливо окреслити деякі чіткі межі цього терміна [3, с. 209].

Лобіювання пов'язане лише з прийняттям державних рішень. Рішення, які приймаються приватними особами, організаціями чи підприємствами і які також можуть потрапити під вплив інтересів певних зацікавлених груп, не прийнято називати лобізмом.

Усі види лобізму мотивуються єдиним бажанням — впливати. Багато дій чи подій можуть впливати на процес прийняття державних рішень, але якщо вони не вмотивовані бажанням впливати, то не вважаються лобізмом.

Лобіювання передбачає наявність посередника як сполучної ланки між групою інтересів і офіційними особами в центрі прийняття рішень. Громадянин, який на власний розсуд і користуючись доступними йому засобами, намагається вплинути на державного чиновника, не може вважатися лобістом.

Будь яке лобіювання пов'язане з налагодженням контактів для передачі інформації, оскільки це єдиний шлях, по якому можна впливати на процеси прийняття управлінських рішень.

Взагалі лобізм є явищем, що саморегулюється. Зіткнення протилежних інтересів щодо вирішення певної проблеми дає змогу представникам влади приймати виважені рішення. Коли законодавці зустрічаються із групами протилежних інтересів, вони мають змогу вивчити “дві сторони медалі”, зважуючи позитивні і негативні сторони проблеми. Таким чином, перед слуханням питання на пленарному засіданні законодавець може мати повну картину щодо цього питання [8, с. 209].

Сучасні підходи до розкриття змісту явища наголошують на легалізації і навіть професіоналізації лобістської діяльності як органічної складової політичного процесу. Короткий оксфордський політичний словник визначає лобізм через практику впливів “на формування і запровадження державної політики”, особливо акцентуючи увагу на лобістах як професійних посередниках між органами державної влади і зацікавленими групами. Деякі автори вбачають у лобізмі “специфічний інститут політичної системи” та “невід’ємну складову процесу прийняття політичних рішень” [6, с. 155].

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Таким чином, категорія лобізм у сучасних умовах позначає і професію, і цілеспрямовану діяльність, і технологію. По суті, лобізм — це механізм узгодження корпоративних інтересів суспільних груп з пріоритетами державної політики. Тому прозорість лобістської діяльності має пряму залежність від чіткого визначення стратегії державного розвитку. Структура явища включає три основних компоненти:

1) об’єкт — органи державної влади, здебільшого законодавчі та виконавчі;

2) суб’єкт — суспільні групи, які усвідомили свій спільний інтерес і прагнуть його реалізувати (групи тиску);

3) технології — методи здійснення комунікації між суб’єктом і об’єктом.

Формування відносин влади і бізнесу приносить відчутні успіхи, якщо воно базується на ціннісних

орієнтирах народу, прийнятних для суспільства і які виявляються в нормах поведінки як державних чиновників, так і бізнесменів. В іншому випадку форми взаємодії влади і бізнесу ведуть до корупції. Результати таких форм взаємодії простежуються і виявляються в ході прийняття та реалізації управлінських рішень, що створюють явні переваги окремим обраним фірмам. Сам факт таких рішень свідчить про дію всередині державного апарату управління приватних інтересів.

Це не може не породжувати гострої кризи держави, яка, виявляється, не в змозі виконувати на належному рівні свої основні функції в економічній сфері. Чиновник-“бізнесмен”, що торгує управлінськими послугами, виступає як одна з найсерйозніших перешкод на шляху розвитку приватного бізнесу та побудові цивілізованих відносин економічної взаємодії влади і бізнесу.

Дослідження проблеми лобізму може бути одним із ключових напрямів, що мають важливе соціально-економічне значення і можуть забезпечити істотний внесок у розвиток сучасної, інноваційного типу, конкурентної економіки. Таким чином, вимагає серйозної уваги і важлива інвентаризація існуючого лобізму та його інструментів і технологій, у тому числі виявлення його потенціалу для розробки пропозицій щодо забезпечення ефективності.

Відтак проблемне поле подальших наукових розвідок у цій сфері має становити теоретико-методологічне обґрунтування інституційних перетворень на вітчизняному ґрунті, розробки критеріїв та

показників оцінювання ефективності лобізму, їх апробації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бризицкий М.* Нужен ли Украине закон о лоббировании и найдутся ли желающие его выполнять [Электронный ресурс] // Закон и Бизнес. — № 6. — Режим доступа: http://zib.com.ua/ru/121488-nuzhen_li_ukraine_zakon_o_lobbirovanii_i_naydutsya_li_zhelay.html
2. *Ганжуров Ю.* Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації / Ю. Ганжуров // Політ. менеджмент. — 2005. — № 4 (13). — С. 50–62.
3. *Гнатенко Н.* Лобізм: зміст категорії та явища / Н. Гнатенко // Стратегія реформування системи держ. упр. на засадах демократичного врядування: наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 трав. 2007 р.: у 4 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. — К., 2007. — Т. 2. — С. 154–156.
4. *Євгенєва А.* Проблема законодавчого регулювання лобістської діяльності [Електронний ресурс] / А. Євгенєва. — Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft_art&dtopic=6&ar_id=1018&as=0
5. *Концепція* проекту Закону України “Про відкритість та прозорість здійснення лобіювання в Україні” на Ресурсній платформі для участі регіонів України в проведенні реформ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://regert.net/consult/old/show_bill/94
6. *Лужанська Т. П., Пугачов М. І.* Підвищення спроможності галузевих громадських об’єднань як пер-

- спектива вдосконалення взаємодії влади і бізнесу в Україні [Електронний ресурс] // Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН. — 2007. — 80 с. — Режим доступу: http://brc.undp.org.ua/img/publications/publ_NGOs.pdf
7. *Політичні* механізми регулювання лобізму: світовий досвід та українські реалії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://fppr.org.ua/modules.php?name=News&file=article&sid=148>
8. *Уманець А.* Лоббизм останется вне закона [Электронный ресурс] // Экон. известия. — 2009. — № 35. — Режим доступа: <http://state.eizvestia.com/full/4177416>



УДК 35.08 (477)

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна, доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, Національна академія державного управління при Президентові України, 04119, м. Київ, вул. Мельникова, 36/1, тел.: 0509221535, e-mail: pkoï@ukr.net

Пархоменко-Куцевил Оксана Игоревна, доктор наук по государственному управлению, главный научный сотрудник Института проблем государственного управления и местного самоуправления, Национальная академия государственного управления при Президенте

Украины, 04119, г. Киев, ул. Мельникова, 36/1, тел.: 0509221535, e-mail: pkoï@ukr.net

Oksana Igorevna Parkhomenko-Kutsevil,

Doctor of Science in public administration, chief researcher of the Institute of Problems of Public Administration and Local Self-Government, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Ukraine, 04119, Kyiv, Str. Melnikova 36/1, tel.: 0509221535, e-mail: pkoï@ukr.net

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНИХ КАДРІВ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті аналізуються підходи до методології вивчення історичного розвитку державної служби. Автором проаналізовано основні методи вивчення історії публічної служби. Запропоновано історичний аналіз розвитку публічної служби, який пропонується розглядати з урахуванням таких понять: “кадрові хвилі”, “кадрові чистки”, “кадрові революції” (кадрові трансформації). Визначено основні поняття авторської методології.

Ключові слова: державна служба, публічна служба, реформування, розвиток публічних службовців, історичні закономірності, моделювання, системний аналіз, програмно-цільовий підхід, “кадрові хвилі”, “кадрові чистки”, “кадрові революції”.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ЗАСАДЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КАДРОВ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье анализируются подходы к методологии изучения исторического развития государственной службы. Автором проанализированы основные методы изучения истории публичной службы. Предложено исторический анализ развития публичной службы, который предлагается рассматривать с учетом таких понятий: “кадровые волны”, “кадровые чистки”, “кадровые революции” (кадровые трансформации). Определены основные понятия авторской методологии.

Ключевые слова: государственная служба, публичная служба, реформирование, развитие публичных служащих, исторические закономерности, моделирование, системный анализ, программно-целевой подход, “кадровые волны”, “кадровые чистки”, “кадровые революции”.

METHODOLOGICAL BASES OF FORMATION OF PROFESSIONAL PERSONNEL IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. In the article the approaches to the methodology of the study of the historical development of public service are analyzed. The author analyzed the main methods of studying the history of public service. Historical analysis of the development of the public service, which is offered considered in the light of such notions “human waves”, “cleaning staff”, “human revolution” (HR transformations) is proposed. The basic concepts of the author’s methodology are determined.

Keywords: public service, public service reform, the development of public servants, historical patterns, modeling, system analysis, software-oriented approach, “human waves”, “cleaning staff”, “human revolution”.

Постановка проблеми. Проблема формування кадрів системи публічного управління завжди стояла дуже гостро і є найактуальнішою. Водночас її намагаються вирішити політики, науковці, державні службовці різними шляхами, зокрема: через прийняття нормативно-правових документів України, скорочення або збільшення кількості публічних службовців, зміну статусу органів державної влади, збільшення або зменшення органів державної влади тощо.

Процес реформування системи публічної служби відбувається з періоду незалежності України і на сьогодні ще в стадії трансформації.

Однак, на нашу думку, починати формування кадрів у будь-якій сфері економіки слід з вивчення самої проблеми, визначення закономірностей розвитку системи та оновлення кадрів.

Нині методологія вивчення історичних процесів сформувалася дуже обмежена. У цій статті автором обґрунтована інноваційна методо-

логія вивчення історичних процесів з метою формування професійного складу системи публічної служби в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування та розвитку кадрів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування розглядають українські та зарубіжні вчені, у тому числі: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Гончарук, В. Малиновський, Р. Науменко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Є. Охотський, А. Рачинський, С. Серьогін, А. Сіцінський, І. Сурай, О. Турчинов, С. Хаджирадева, О. Якубовський та ін. Вони аналізують сучасні тенденції розвитку кадрів системи державного управління, визначають шляхи оновлення та модернізації державної кадрової політики у сфері державної служби тощо.

Водночас системних досліджень щодо вивчення історичних тенденцій, закономірностей розвитку державної служби, у тому числі в Україні майже не існує.

Виклад основного матеріалу. Ситуація, яка склалася в країні, потребує формування нової управлінської парадигми, спрямованої на оновлення адміністративної культури, формування відповідального управлінського апарату до прийняття рішень та підвищення особистої відповідальності, зорієнтованої на служіння інтересам суспільства.

Проаналізуємо основні методи вивчення системи публічної служби, які є усталеними у науці.

Аналіз системи публічної служби завжди спирається на системний та ситуаційний аналіз. Останній базу-

ється на сукупності прийомів і методів осмислення ситуації, її структури, визначення факторів впливу, тенденцій розвитку тощо. Основними складовими та, відповідно, проблемними блоками ситуаційного аналізу є: діагностика, здійснення проблемного структурування, що передбачає виокремлення комплексу проблем ситуації, їх типології, наслідків, шляхів вирішення; визначення характеристик ситуації, її структури, функцій, взаємодії з навколишнім середовищем; встановлення причин виникнення ситуації і наслідків її розгортання; діагностика змісту діяльності в ситуації, її моделювання та оптимізація; побудова системи оцінок ситуації, її складових, умов, дійових осіб; підготовка прогнозів ймовірного, потенційного і бажаного майбутнього; вироблення рекомендацій щодо поведінки дійових осіб у ситуації; розробка програм діяльності в даній ситуації [1, с. 29; 2, с. 115].

Основною процедурою в системному аналізі є побудова узагальненої моделі реального об'єкта, а технічну базу таких досліджень складають комп'ютерні інформаційні системи і технології. Основні принципи системного аналізу: процес формування кадрів на конкретну державну посаду має починатися з виявлення та чіткого формулювання конкретних цілей; необхідно розглядати проблему як єдине ціле і виявляти усі наслідки та взаємозв'язки кожного рішення; необхідне виявлення і аналіз кадрових технологій, які формуватимуть кадровий склад державних посад; сходження від абстрактного до конкретного; єдність аналізу і синтезу, логічного та

історичного; виявлення в об'єкті різноякісних зв'язків та їх взаємодії; розгляд системи з позиції “чорної скриньки” тощо. Реалізацію цих принципів супроводжують специфічні проблемні блоки. У зв'язку з посиленням уваги до програмно-цільових принципів планування системний аналіз став практично невіддільний від термінів “цілеутворення” і “програмно-цільове управління” [3–4].

Системний підхід дає можливість розглянути та проаналізувати систему публічної служби, а також систему формування та розвитку кадрів системи публічної служби, виділити елементи цієї системи, з'ясувати зв'язки між системними елементами.

Програмно-цільовий підхід є дуже важливим та ефективним способом досягнення цілей розвитку державної служби. В його основу покладено парадигму: мета → програма → результат. Основна ідея полягає в концентрації та ефективному спрямуванні наявних ресурсів на вирішення пріоритетних проблем шляхом розроблення і реалізації програм. Таким чином, ключовими питаннями постановки і реалізації програмно-цільового підходу є виділення пріоритетних проблем, їх системний аналіз з метою конкретизації завдань та розподіл наявних ресурсів між цими завданнями [1, с. 30].

Реалізація програмно-цільового підходу охоплює такі засоби та прийоми: структурування проблеми на підпроблеми таким чином, щоб розкрити проблему; виокремлення підпроблем, що дає змогу визначити склад комплексу заходів з її вирішення; розчленування проблеми на завдання й заходи, що уможливорює розроблення

програми; оцінювання пріоритетності та послідовності виконання заходів, що використовуються для розробки технології виконання робіт за всією програмою у вигляді мережевого графіка, а також розподілу ресурсів між організаціями-виконавцями; задіяння механізму управління виконанням комплексної програми вирішення проблеми, зокрема методів оптимізації термінів виконання робіт, використання ресурсів, стимулювання й санкцій; створення організаційної системи управління вирішенням проблем [2, с. 119]. На сьогодні програмно-цільовий підхід є найпоширенішою формою спрямування ресурсів держави на вирішення актуальних проблем її розвитку, засобом перетворення державних стратегій і політик у конкретні, забезпечені ресурсами дії.

Перспективним підходом до аналізу системи публічної служби України є морфологічний підхід, що зумовлює вирішенню проблеми розроблення та застосування спеціальних методів, особливо на основі методу систематичного покриття поля. Останній передбачає порівняльний аналіз поля проблем та результатів їх вирішення, наприклад, стану правового регулювання, знаходження, таким чином, прогалин у вирішенні проблем, невідповідностей вирішення проблем сучасній їх ситуації, а також невідповідностей локального та глобального вирішення проблем. Результати такого аналізу далі використовуються для внесення корекцій у чинні державні політики, програми, проекти.

Метод моделювання — створення моделі системи формуван-

ня та розвитку кадрів публічної служби, а також матриці розподілу державно-управлінської праці. Моделювання — це єдиний на сьогодні систематизований спосіб бачення варіантів майбутнього й визначення потенційних наслідків альтернативних рішень, що дає можливість їх об'єктивно порівнювати.

Історія становлення та розвитку українського чиновництва, які здійснювали державне управління, широко розглянута в науковій літературі. На наш погляд, доцільно історичний аналіз розвитку публічної служби розглядати з урахуванням таких понять: “кадрові хвилі”, “кадрові чистки”, “кадрові революції” (кадрові трансформації).

Водночас аналіз здійснюватиметься у таких розрізах:

- аналіз гендерної складової кадрових трансформацій (кадрових хвиль, кадрових революцій, кадрових чисток);
- система реалізації державно-управлінських функцій (стиль управління, поділ влади, вплив такого стилю управління на розвиток держави);
- виявлення аспекту особистісного стилю управління (особистість управлінця: його походження, освіта, вік).

Таким чином, аналіз історичних кадрових трансформацій доцільно здійснювати з урахуванням їх наслідків для подальшого розвитку української публічної служби та з визначенням окреслених основних ліній дослідження.

Розпочнемо аналіз із обґрунтування основних понять, з точки зору яких буде розглядатися історія. Це

такі поняття, як “кадрові хвилі”, “кадрові чистки”, “кадрові революції”.

Аналіз літератури з питань історії дає підстави стверджувати, що кадри державного управління формуються хвилеподібно: час від часу на державну службу приходили нові постаті, які не мали відношення до управління (військові, вчителі, агрономи). Це пов'язано передусім зі змінами, які відбуваються як всередині країни, так і ззовні (війни, глобальні катаклізми, революції). Під час таких перетворень змінюється й управлінська верхівка, вона наповнюється новими кадрами, новою ідеологічною спрямованістю, інноваційними стилями управління. Часто такі зміни супроводжуються потрясіннями — тобто змінюється вся правляча еліта, трансформуються форми правління в країні, тоді виникають кадрові революції, які часто супроводжуються кадровими “потрясіннями”, запереченням старих форм і методів управління, “руйнацією” системи управління, усталених форм правління. Під час таких процесів відбуваються кадрові “чистки” [5, с. 233].

Таким чином, кадрові хвилі передбачають швидке просування до керівних посад державного управління осіб, які у минулому опосередковано були пов'язані з функціями управління, здійснювали свою діяльність в інших сферах суспільного життя, але під час важливих змін у суспільстві відіграли важливу роль у суспільному житті країни. Водночас управлінці, які працювали раніше, втрачали свій статус та привілеї за принципом кадрової хвилі. Таким чином відбувалося оновлення правлячої верхівки та апарату управління.

Під час розгортання процесу кадрових хвиль відбувалося залучення до державного управління як прогресивних, інноваційних, патріотичних управлінців, так і випадкових людей, які шукали для себе та своїх “людей” користь від владних повноважень.

Глобальні потрясіння для державного устрою супроводжувалися кадровими революціями, які передбачали не просто оновлення кадрів державного управління, а зміну ідеології управління, руйнування “старих” методів, форм, стилів управління, системи державних органів взагалі. Кадрові революції здійснювалися у державах, де склалася система державного управління, оскільки вони передбачали руйнацію системи управління (тобто система управління повинна була розвинути й існувати), де була розгалужена система органів управління, оскільки не можна зруйнувати те, що не було створено. Тому, на думку автора, кадрові революції в Російській імперії відбувалися з періоду впровадження Петром I Табеля про ранги. Саме цей документ започаткував концепцію розмежування посад у системі державної служби. Він зруйнував стару систему управління і мав багато позитивних наслідків. До речі, посади української державної служби мають багато спільного з розподілом посад відповідно до Табеля про ранги. Водночас кадрові революції завжди супроводжувалися кадровими “чистками”, тобто відмежуванням “старих” управлінців від “нових”.

Кадрові ж хвилі не обов’язково супроводжуються кадровими “чистками”. “Старий” апарат державної

служби (у зв’язку зі зміною умов праці, ідеології, ставлення до таких службовців, тиском на “старих” працівників) поступово відмежовується від державного управління, звільняється з роботи, тобто відбувається заміна “новими” кадрами “старих”. Деякі “старі” працівники адаптують нові методи роботи та продовжують працювати вже в нових умовах, з новою ідеологією.

Так, кадрові чистки передбачають вирішення питання звільнення “зайвих” осіб з державних посад. Кадрові чистки передбачають “очищення” державної служби від людей, які не відповідають вимогам сучасного державотворення, не виконують своїх обов’язків, формально ставляться до своєї роботи, а також осіб, які не відповідають пануючій політичній ідеології. Однак історія має приклади, коли кадрові чистки не сприяли покращанню роботи органів влади, були необґрунтованими та залежали від особистості фахівця, його політичних уподобань, родинних та дружніх зв’язків, статі, національності тощо (зокрема кадрові “чистки” Сталіна). Якісно здійснені кадрові чистки в демократичній державі повинні звільняти державну службу від корупціонерів, хабарників, а не руйнувати усталену систему зв’язків державних службовців. Часті кадрові “чистки” стосуються не тільки безпосередньо управлінців та державних службовців, а й осіб, яких вони прийняли на роботу і які забезпечують їхню діяльність (секретарі, помічники, водії та ін.).

Аналіз історичної генези розгортання процесів кадрових хвиль, кадрових революцій та кадрових

“чисток” проаналізуємо з точки зору таких чотирьох основних періодів в українських історії, як розвиток системи державних посад у Київській Русі і Запорізькій Січі, Австро-Угорщині, царській Росії, УНР, ЗУНР та радянський період [5, с. 234].

Порівняльно-історичний аналіз виявляє закономірності розвитку та формування державних посад, їх ускладнення, дає можливості прослідкувати взаємозв'язки між розвитком ієрархії державних посад та ускладненням завдань державного управління, порядок призначення та звільнення з ключових державних посад, виявлення закономірності реорганізації державних органів влади тощо. Своєю чергою виділені закономірності розвитку системи публічної служби дають можливість змодельовати сучасну систему розвитку публічної служби в Україні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що, по-перше, кадрові чистки призводять до кадрових хвиль, масові кадрові чистки можуть призвести до кадрових революцій. По-друге, кадрові революції пов'язані з докорінними змінами в системі управління державою, зміною правлячої еліти. По-третє, державні посади постійно ускладнюються та тісно пов'язані з формою правління в державі, особистістю керівника держави та етапом розвитку державотворення. Певна система державних посад існує лише в певному середовищі і не може існувати без суттєвої модернізації в іншому середовищі. По-четверте, система державних по-

сад — динамічна система, яка постійно змінюється, удосконалюється, модернізується, оскільки змінюється система державного управління. Поп'яте, ключові державні посади в державі (установі, закладі) обіймають особи з оточення керівника держави (установи, закладу). По-шосте, скорочення штату службовців призводить до збільшення чисельності державних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бакуменко В. Системно-аналітичні засади вдосконалення професійного відбору, підготовки, використання праці фахівців державного управління / В. Бакуменко, М. Івашов, В. Куценко // Вісн. НАДУ. — 1997. — № 2. — С. 28–33.
2. Сурмін Ю. П. Методологія галузі науки “Державне управління” / Ю. П. Сурмін. — К.: НАДУ, 2012. — 372 с.
3. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні: навч. посіб. [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко. — К.: ВПЦ АМУ, 2010. — 260 с. — Ч. 1. Теоретико-методологічні засади.
4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: [монографія] / В. Д. Бакуменко; редкол.: В. М. Князєв, П. І. Надолішній, М. І. Мельник та ін. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
5. Пархоменко-Куцевіл О. І. Розвиток кадрового потенціалу державної служби радянського періоду: історична генеза / О. І. Пархоменко-Куцевіл // Актуальні пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Magistr”, 2009. — № 2 (36). — С. 232–241.

Радченко Олександр Віталійович,
доктор наук з державного управління,
професор, професор надзвичайний, По-
морська Академія в Слупську (Польща),
ul. Bohaterów Westerplatte 64 76–200
Slupsk Poland, тел.: +48 (0) 59 84 05 930,
e-mail: radchenko_ar@ukr.net

Радченко Александр Витальевич,
доктор наук по государственному уп-
равлению, профессор, профессор чрезвы-
чайный, Поморская Академия в Слупске
(Польша), ul. Bohaterów Westerplatte 64
76–200 Slupsk Poland, тел.: +48 (0) 59 84
05 930, e-mail: radchenko_ar@ukr.net

Alexander Vytalevych Radchenko,
Doctor of Science in Public Administration,
professor, professor extraordinary, Pomer-
anian Academy in Slupsk (Poland), ul. Bohaterów Westerplatte 64 76–200 Slupsk Poland,
tel.: +48 (0) 59 84 05 930, e-mail: radchenko_ar@ukr.net



ГЕОСТРАТЕГІЧНА УКРАЇНА

Анотація. Проаналізовано складну, пов'язану з історичним минулим, геостратегічну ситуацію в Україні. Розроблено та обґрунтовано, згідно з геостратегічними засадами та зовнішньополітичними реаліями, рекомендації щодо пошуку шляхів набуття Україною європейської ідентичності, залучення українського суспільства до європейських цивілізаційних стандартів в умовах глобалізації та інтеграції у світовий простір.

Ключові слова: геополітика, геостратегічна ситуація, європейський простір, міжнародна безпека.

ГЕОСТРАТЕГИЧЕСКАЯ УКРАИНА

Аннотация. Проанализировано сложную, связанную с историческим прошлым, геостратегическую ситуацию в Украине. Разработаны и обоснованы, согласно геостратегическим принципам и внешнеполитическим реалиям, рекомендации по поиску путей обретения Украиной европейской идентичности, привлечения украинского общества к европейским цивилизационным стандартам в условиях глобализации и интеграции в мировое пространство.

Ключевые слова: геополитика, геостратегическая ситуация, европейское пространство, международная безопасность.

GEOSTRATEGIC UKRAINE

Abstract. Complex, related with the historical past, geostrategic situation in Ukraine is analyzed. In accordance with the geostrategic principles and internally-economic realities, recommendations for finding the ways for finding by Ukraine of European identity, involvement of Ukrainian society to the European standards of civilization in the context of globalization and integration in world space are developed and justified.

Keywords: geopolitics, geostrategic situation, European space, international security.

Постановка проблеми. Аналізуючи політичний дискурс українського інформаційного простору останнього часу — від урядової кризи, подій у парламенті до політичних ток-шоу та телевізійних новин із зони АТО, складається стійке враження, що українське суспільство поволі звикає до сприйняття війни на сході своєї держави як щось нескінченне, неминуче й довготривале. Ще не так давно всі вірили в швидку перемогу над купкою сепаратистів і бандитів. Минуло трохи більше двох років з моменту повалення злочинного режиму Януковича та перемоги Революції Гідності в Україні, коли українці відчули себе гідною європейською політичною нацією, сконсолідувавшись під загрозою російської ворожої експансії навколо Президента України Петра Порошенка та Прем'єр-міністра Арсенія Яценюка, владу (і відповідну народну довіру) яким надав переможний Майдан. У своїй інавгураційній промові Петро Порошенко проголосив себе “президентом миру”, який покінчить з війною на Донбасі. Чому ж новій постреволюційній владі не вдалося реалізувати бодай щось із задуманого?

Можливо тому, що ніхто (в найвищих кабінетах нової влади) системно не проаналізував, що ж насправді відбулося на Євромайдані, що було передумовами Революції Гідності — і не зробив відповідних висновків, відповідних політичних кроків і дій. Не можна не погодитися з Валерієм Пекарем, який зазначає в “Українській правді”, що насправді наш Майдан був троїстою модернізаційною революцією:

- економічною: революцією середнього класу проти неофеодалізму, за вільний ринок проти олігархічної моделі економіки;
- геополітичною: українською національно-визвольною, антиімперіалістичною, антиколоніальною революцією;
- ціннісно-ментальною: Революцією Гідності, протистоянням нових і старих цінностей та парадигм мислення [1] (сучасно-демократичних і феодально-патримоніальних).

Саме на реалізацію цих глибинних суспільних перетворень повсталим громадянським суспільством України було дано владу новим очільникам держави як певний “позиковий політичний капітал”, який нова влада ма-

ла відпрацювати, щоб довести всьому цивілізованому світу, що жертви “Небесної сотні” не були марними. І хоч ані Порошенко, ані Яценюк не були явними вождями Майдану (унікальної форми політичної самоорганізації українського громадянського суспільства в умовах майже тотальної недовіри як провладним, так і опозиційним політичним силам і лідерам), саме цим політикам було довірено стати провідниками народної волі в оновленій демократичній державі з європейськими цінностями та перспективами.

Вперше в історії України склалася унікальна ситуація, коли викристалізовані Майданом справжні вимоги й прагнення народу підтримали й поклали в основу своїх програм дій два найвищих державних посадовця — Президент та Прем’єр-міністр, які виступили єдиною командою й отримали всю повноту виконавчої влади в державі й до того ж — абсолютну більшість у Верховній Раді України. Для реалізації омріяного залишалося тільки докласти політичну волю, професіоналізм, порядність і патріотизм нової владної політичної еліти країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Щоб не потрапити в пастку надзвичайно популярних останнім часом серед провладних політиків закидів типу “будь-яка критика дій влади в Україні — то є “рука Кремля”, спиратимемося виключно на тих інформаційних джерелах, які аж ніяк не можна запідозрити у симпатіях до Росії та Путіна — найбільш авторитетних іноземних джерелах (як-от: “Нью Йорк Таймс”, Радіо “Свобода”, “Геллап”), визнаних вітчизняних

медіа-провідників ідей і прагнень Майдану (як-от: “Українська правда”, “Дзеркало тижня”) та очевидних фактах.

Мета статті — здійснення комплексного аналізу сучасного стану наукових досліджень геополітичного стратегічного розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Два роки — достатній термін, щоб побачити прірву між обіцянками й реаліями, між реформаторсько-демократичною політичною риторикою та автократизмом поточного державного управління в Україні, де проголошені вкрай необхідні реформи фактично одразу були відкладені на другий план. Найпершим і найголовнішим завданням для нової української влади стало протистояння “гібридній війні”, що за майже неприкритої підтримки (а де-факто — за ініціативи й реального керівництва) Російської Федерації розгорілася на сході України одразу по анексії Криму нашим колишнім “старшим братом”. Віддзеркаливши у вигляді відвертого фарсу ті самі соціальні протестні технології, які використовувалися на Майдані 6 квітня 2014 р., озброєні проросійські сепаратисти захопили будівлі обласних державних адміністрацій в Донецькій, Луганській та Харківській областях, а вже 7 квітня оголосили про створення Донецької народної республіки, ще через 20 днів — Луганської народної республіки. З метою надання хоч якоїсь видимості легітимізації самопроголошених новоутворень бойовики провели 11 травня не визнані світом референдуми на Донбасі, попередньо “зачистивши” дві східні області від проукраїнськи налаштованих громадян.

Як безпосередній свідок тих подій в Луганську та Харкові можу з усією впевненістю стверджувати, що протягом місяця з 6 квітня по 11 травня 2014 р. влада легко могла достатньо невеликими силами, але за рахунок рішучих дій, швидко придушити сплеск сепаратизму й не дати йому перерости у відвертий бандитизм. Про що, власне, свідчить той факт, що в Харкові українські силовики під безпосереднім керівництвом Арсена Авакова за два-три дні відновили державний лад і порядок. Чому таких команд і таких дій не було в Луганську і Донецьку — не відомо. Ярослав Потапенко висловлюється з цього приводу досить категорично: “Війна могла би й не перейти в “гарячу” фазу, якби не один із ключових архетипів української історії модерної доби — зрадливість і запродавство еліт, їхня перманентна нездатність мислити категоріями національних інтересів і державних пріоритетів” [2].

На жаль, захоплені саме в цей час розподілом влади в Києві нові політичні керманічі України не побачили реальної загрози, не змогли в цей момент дати адекватну оцінку діям новопосталих сепаратистів, зрозуміти витоки, “больові точки”, рушійні сили та соціальну базу конфлікту, а відтак — не змогли прийняти правильні політичні та військові рішення, які б швидко й ефективно зупинили насилля й подальші смерті на Донбасі.

Найяскравіше цю доволі поширену в українському дискурсі точку зору висловив Володимир Василенко. У свій спробі системного аналізу війни 2014 року він зазначає: “Публіч-

но не пояснивши своєї позиції, президент України Петро Порошенко не наважився запровадити воєнний стан. Положення, які лунали з вуст його найближчого оточення, вельми непереконаливі, а деякі з них — на кшталт узурпації влади військовими, неможливості одержання кредитів та військово-технічної допомоги з-за кордону — просто вводили громадськість в оману. Таке ставлення президента України до виконання своїх конституційних обов’язків в умовах широкомасштабної агресії Росії не дало змоги використати весь потенціал держави та її інститутів для ефективного захисту країни, унеможливило швидке звільнення окупованих територій Сходу, призвело до значних людських утрат” [3] (чого вартий лише один день 30 серпня 2014 р., коли в Іловайському “котлі” полягли сотні українських вояків! На сьогодні загальна кількість загиблих на Донбасі йде на тисячі).

Нині, два роки по тому, як спалахнув український Донбас, можна виокремити три узагальнюючі групи передумов та факторів, що у своїй кумулятивній єдності спровокували ті трагічні події, зумовили блискуче їх переростання з простих акцій протесту на новітню “гібридну” війну. Це:

1. Геополітичні фактори — цінності та інтереси провідних держав світу щодо України як зони впливу.

2. Внутрішньополітичні фактори — цивілізаційно-ціннісна (за С. Хантінгтоном) розколотість України з відповідною до неї суспільно-політичною поляризацією еліт і народних мас.

3. Ментально-психологічні фактори — ціннісні опінії та ментально-

психологічні підвалини різного типу особистісної самоідентифікації індивіда в суспільстві (з домінуванням етнічно-національних ідентифікаторів на заході України та домінуванням локально-територіальних ідентифікаторів на Донбасі).

Спробуємо розкрити й більш детально проаналізувати зазначені фактори, оцінити значення кожного з них для перспективи вирішення воєнно-політичного конфлікту на сході України.

З огляду на те що саме через Україну проходить лінія перетину західноєвропейської та російсько-православної цивілізацій, не дивно, що геополітичний фактор завжди мав надзвичайне значення для формування як національної політики, так і самого вектора політичного поступу нашої молоді держави. Фактично тут завжди в більш чи менш гострій формі відбувався конфлікт цих двох цивілізацій, особливо коли політичний вибір українців починав схилитися в бік Європи.

Москва завжди надзвичайно гостро реагувала на кожен євроінтеграційний крок української держави.

Тому є дві причини. По-перше, в ментальності багатьох росіян, у тому числі представників російської політичної еліти, саме існування в незалежних кордонах Києва як “матері міст руських”, Севастополя як “міста руської слави”, й власне українців, як “молодших братів”, що відбилися від лона “матушки-Росії” є цілковитим нонсенсом, “помилкою історії”, яку треба виправити.

По-друге, як свідчить новітня історія ХХІ ст., Москва й досі цілком серйозно вважає себе прямим нащад-

ком Візантійської імперії у вигляді такого ідеологічного конструкту, як “Третій Рим”, згідно з яким після падіння в V ст. н. е. Риму й, власне, Римської імперії їх прямим правонаступником стала Візантійська імперія зі столицею у Константинополі (саме це місто ще з 330 р. н. е. за Костянтина Великого було офіційною столицею Римської імперії й мало офіційний титул “Новий Рим”). Після падіння Константинополя у 1453 р. його правонаступником починає себе вважати Москва, яка залишилась фактичним форпостом православної віри, а після одруження московського царя Івана ІІІ з племінницею останнього візантійського імператора Софією Палеолог стала претендувати на звання “Третього Риму”, взявши навіть за державний герб родовий герб Палеологів. Саме цей герб як відповідна політична претензія і є офіційним гербом Російської Федерації.

Про Москву як сучасний “Третій Рим” прямо говориться й у доволі талановито відзнятому ще у 2008 році в Росії архімандритом Тихоном фільмі “Загибель імперії: візантійський урок”, проте з чітким ідеологічним посилом до суспільства й російської влади щодо “збирання” православних земель в єдиній “ойкумені”, закликом до захисту православного — в новому трактуванні — “руського” — світу (або “Руського миру”).

Тому цілком не випадково в Росії процвітають імперські ідеї й імперські амбіції, яким існування незалежної та ідеологічно альтернативної України є прямою загрозою. Про це відверто писав ще наприкінці мину-

лого століття доволі впливовий російський політичний філософ Олександр Дугін: “Суверенітет України являє собою настільки негативне для російської геополітики явище, що, в принципі, легко може спровокувати збройний конфлікт... Існування України у нинішніх кордонах і з нинішнім статусом “суверенної держави” тотожне нанесенню жахливого удару по геополітичній безпеці Росії, рівнозначному вторгненню на її територію. Подальше існування унітарної України неприпустиме” [4, с. 99].

Як це не дивно, але претензію на Україну як на зону стратегічних інтересів Росії де-факто визнає навіть президент США, оскільки в надрукованій у доволі авторитетному американському журналі “Атлантик” “Доктрині Обама” написано відверто і прямо: “Україна є основним інтересом Росії, але не США, так що Росія завжди зможе підтримувати в ній ескалацію для збереження панування” [5].

Цивілізаційний характер війни на Донбасі розуміють багато хто й в Україні, зокрема, Л. Смола, характеризуючи складники та особливості ведення нелінійної війни, зазначає, “що в її основі йде глобальна боротьба ідей — боротьба смислів. В українсько-російській війні — це боротьба “руського міра” (з ідеологією відновлення імперської системи) та нової післямайданної України (з новим політичним проектом та постколоніальним синдромом)” [6, с. 76].

Будь-який рух України до європейських цінностей сприймається в Росії як безпосередня загроза цінностям візантійсько-православним і викликає цілком природний як для

росіян спротив. Саме тому не дивно, що Росія намагалася й намагається втримати Україну в своєму геополітичному просторі будь-якою ціною, навіть ціною розв’язування гібридної війни. Власне це й пояснює, чому так важко росіянам змиритися з проєвропейською Україною і чому вони так чіпляються за абсолютно непотрібний їм як територія Донбас.

Зі свого боку США та Західна Європа надзвичайно активно підтримують Україну в її поступі до демократії та цінностей ліберально-демократичного суспільства. А ми з історії знаємо, що в світовій геополітиці прийнято досить легко торгуватися інтересами (особливо інтересами третіх країн) і дуже важко торгуватися цінностями. В Україні є досить поширеною думка, що й у питанні війни на Донбасі все вирішують за нас, зокрема, Володимир Василенко не виключає, “що Мінський протокол став результатом кулуарних міжнародних домовленостей між найвищими керівниками України, Росії та провідних західних держав” [5, с. 34]. І хоча Мінські домовленості не поклали край російській агресії ні фактично, ні юридично, нічого кращого в ціннісному цивілізаційному протистоянні в Україні поки не запропоновано жодним із провідних геополітичних суб’єктів.

У своїй широковідомій праці “Зіткнення цивілізацій” Семюел Хантінгтон ще наприкінці минулого століття описував Україну як “розколоту країну” з двома цивілізаціями, лінія розмежування між якими проходить практично посередині держави [7, с. 265]. Американський

політолог звертав увагу, що так само як Франція та Німеччина складають ядро Європейського Союзу, так і Росія з Україною є “стрижнем, необхідним для єдності православного світу”, і змалював три можливі сценарії подальшого цивілізаційного поступу України:

- консервація існуючого стану й балансування між двома цивілізаціями, залишаючись під впливом Росії й в тісному контакті з нею;
- розкол країни на дві частини, з яких одна відійде до Європи, а інша до Росії;
- війна з Росією як найменш вірогідний варіант [7, с. 265].

Майже за весь час української незалежності значна частина української політичної еліти, особливо в національно-демократичному середовищі, відмовлялася навіть визнавати ціннісну розколотість України, повторюючи, мов мантру, що Україна завжди єдина і ми всі є єдиним народом. Відтак не хотіли й прислухатися до авторитетного західного експерта щодо можливих наслідків спроб України вирватися з тісних “сестринських обійм” Росії. Втім кожні нові вибори в нашій країні аж до 2014 року раз за разом підтверджували хантінгтонівський висновок: східна частина завжди голосувала за проросійські партії, а західна — за проєвропейські. Політтехнологи кожен новий виборчий цикл використовували один і той самий образ ворога (“східняки” й “бандерівці”), одні й ті самі розкольні меседжі на кшталт “загрози занепаду нашої російської/української мови”, “руки Москви/Вашингтона”, “справ-

жніх героїв Червоної армії/ОУН-УПА” тощо.

У моїй докторській дисертації на підставі власних і багатьох незалежних соціологічних досліджень стверджувалося, що з числа близько 50 ціннісних конструктів, які найбільше вирували в політичному й виборчому дискурсі українців, лише 9 мають гостро розколюючий характер, а 18 — яскраво об’єднавчий. Причому до групи цінностей розколу належали цінності насамперед етнічно-національного та оціночно-історичного характеру (мовні пріоритети, історичні оцінки Другої світової війни, відношення до НАТО тощо). Групу об’єднавчих цінностей складали утилітарні громадянські цінності (політична та судова реформи, заохочення створення середнього класу, реальна боротьба з корупцією, європейські цінності, демократія тощо). Це означало, що реальну консолідацію українського суспільства не можна проводити на етнічних засадах, а тільки на громадянсько-політичних, власне, як це відбувається сьогодні в більшості європейських країн. Проте в Україні на подібне зближення не хотіли йти ні проросійські, ні проєвропейські політичні еліти.

Геннадій Друзенко, відома людина з генерації Майдану, організатор Першого добровольчого мобільного госпіталю ім. Пирогова для учасників АТО і деякий час — уповноважений з прав національних меншин Кабінету Міністрів України говорить сьогодні практично те саме. Він пішов з уряду через несприйняття нових очільників держави “необхідності пошуку можливих комуніка-

ційних опор у діалозі двох Україн, які розколюються й кровоточать, — чого ми так і не змогли зробити після Майдану” [8].

Він переконаний у тому, що “знайти спільну мову та зберегти нашу державність можна, тільки формуючи політичну націю, на основі терпимості до позиції й культури одне одного і загальнолюдських, глобальних, а не вузьконаціональних цінностей. Насправді це ключова точка, з якої давно могла вирости самодостатня й цивілізована українська держава, але яку ми наполегливо й необачно оминали всі роки незалежності. Відтак, саме ця точка стала центром удару з боку російської пропаганди” [Там само].

Справді, виключно ціннісно-цивілізаційними свого роду “пострілами в Сараєво” виявилися ті політичні рішення, які спочатку (мовний закон регіоналів, який надавав широкі права російській мові та відмова Януковича від підписання угоди з ЄС) призвели до народних протестів і Євромайдану, а потім (відміна мовного закону, погроми місцевих державних адміністрацій з “революційним” скиданням голів цих адміністрацій) — до сплеску сепаратизму на сході України.

Багато хто з пересічних українців на Донбасі спочатку насправді сприйняв нову революційну владу Києва як нелегітимну, зокрема, як зазначали фахівці Інституту стратегічних досліджень, через “неадекватне ставлення з боку органів центральної влади до політичної позиції “Донбасу” та невизнання власних прав на висловлення протесту. АТО сприймалася як спроба

“київської влади” подавити силою політичний протест. Відсутність політичного діалогу, ультиматуми центральної влади посилюють відчуття неминучості поглиблення озброєного конфлікту [9].

Нині багато що змінилося в Україні в ціннісному плані. Відверта агресія Росії зламала баланс ціннісних пріоритетів і надзвичайно консолидувала українське суспільство навколо національних пріоритетів і самоідентифікації. Проте доволі велика частка мешканців центральної, південної та східної України негативно сприйняли пакет “декомунізаційних законів” з його відвертим крайньо націоналістичним характером. Діалогу між різними світосприйняттями людей в нинішній Україні ще менше, ніж було за попередньої влади. Війна радикалізувала державну владу, радикалізувала й суспільство, все частіше лунають заклики винищити весь Донбас, або обнести його муром.

“В головах української владної еліти продовжує домінувати логіка війни, — засвідчує Руслан Бортник, — жодна з причин, які лягли в основу цього конфлікту, не вирішена. Незважаючи на смерті тисяч українських громадян, політики так і не навчилися домовлятися і навіть розмовляти. Рік продемонстрував банкрутство українських політичних еліт” [10].

Чому ж сепаратизм знайшов підтримку на Донбасі й не спалахнув на Слобожанщині, чи, наприклад, на півдні України, де також завжди були доволі сильні проросійські настрої і де спочатку також були спроби організації маріонеткових “народних республік?”

Для відповіді на це запитання треба повернутися у старі часи, коли Донбас заселявся доволі хаотично прибульцями з різних куточків як України, так і всього Радянського Союзу. У новостворених громад і новоселів вже не було ніякої спільної етнічної, культурної та мовно-діалектної історії — тільки територіальна належність та єдино можливий універсальний засіб спілкування — російська мова. З часом територіальна належність переросла у територіальну гордість, адже Донбас виступав форпостом індустріалізації: шахтарі завжди займали особливе положення, були свого роду “білою кісткою” робітничого класу з відповідною пошаною, щедрими державними нагородами, шахтарська праця набагато краще оплачувалася, шахтарські міста мали краще постачання товарів народного вжитку.

З розвалом СРСР процвітаючий регіон стрімко перетворився на депресивний, шахти або скорочували працівників, або взагалі закривалися, заробітки вже не були значно вищими за середні по країні, а самі шахтарі поступово почали перетворюватися з робітничої еліти на маргіналів. Цілковито природно, що у такій болісній втраті колишнього статусу й колишніх переваг звинувачували центральну владу, тим самим ще більше підігриваючи територіальну самоідентифікацію.

Слід зазначити, що з подібними проблемами, пов’язаними із занепадом вугільної галузі, стикалися й інші країни. Так, у Великій Британії за часів Маргарет Тетчер також були шахтарські бунти, які уряд доволі жорстко подавив, а втрату статусу й високих заробітків компенсував

системою соціальних допомог. У німецькій Рурській області закриття шахт компенсували програмами перекваліфікації та значними інвестиційними проектами, в ході яких в регіон зайшли високотехнологічні галузі, які надали нові високооплачувані й статусні робочі місця. Є свої проблеми і з сілезькими шахтарями в Польщі, і польська держава докладає великі зусилля та кошти на їх соціальну реінтеграцію.

Україна ж взагалі нічого не запропонувала тим мешканцям шахтарського регіону, які разом залишилися без засобів існування. Зате Партія Регіонів, паразитуючи на ностальгії мешканців за втраченим високим соціальним статусом і добробутом в погоні за електоральним врожаєм, активно розкручувала в регіоні соціальні технології посилення територіальної самоідентифікації “Гордість Луганська”, “Донбаський характер”, “Східна брама України”, “Моє місто — моя гордість” тощо.

В результаті всього цього на 2010 рік ми мали таку картину: ядро структури ідентичностей переважної частини наших співгромадян за даними дослідження індивідуальних та групових ідентичностей львівськими вченими становили етнічна (“українець”) та громадянсько-політична (“громадянин України”) ідентичності. Єдиним виключенням з цього правила став тоді Донбас, де перше місце в ієрархії ідентичностей мешканців посідала міська ідентичність (“луганчанин”, “житель Донбасу”), далі йшли ідентичності, пов’язані з членством у малих групах (сім’я, друзі) та територіальними спільнотами [11, с. 143–144].

При цьому, як зазначає М. Живілова, “типова донбаська міська громада усвідомлює себе як фізичну, тобто територіальну окремішність, але не як культурну чи політичну. Процес формування ідентичності громади “зупиняється” на базових просторових чинниках” [11, с. 66]. Така громада здебільшого фрагментована й пасивна, що є надзвичайно плідним підґрунтям для будь-яких маніпуляцій.

Не випадково за рік до початку трагічних подій на Донбасі українські дослідники попереджали, що “політичні маніпуляції на ґрунті регіональних відмінностей мають ще досить високі шанси для використання в загальноукраїнському політичному процесі” [12, с. 73]. Але їх ніхто не слухав. На початку 2014 р. на хвилі ейфорії від повалення режиму Януковича ніхто й гадки не мав, що карта регіоналізму, територіальної спільноти й “особливого донбаського характеру” буде холоднокровно розіграна вже не у внутрішньополітичній передвиборчій боротьбі, а як підстава для неприкритої агресії з боку сусідньої держави.

З часу повалення злочинного режиму Януковича минуло не так багато часу, щоб робити висновки щодо системних структурно-інституційних зсувів у частині формування нових владно-суспільних відносин європейського типу в Україні, але вже чітко видно щонайменше три взаємопов’язані провідні тенденції внутрішнього українського суспільно-політичного життя, котрі ставлять під загрозу завоювання Революції Гідності, та й, власне, загрожують самому існуванню укра-

їнської держави. До цих тенденцій віднесемо:

Перше — провал розрекламованих суспільно-політичних реформ.

Друге — стрімка делегітимізація нової державної влади та персонально її керманичів.

Третє — незавершеність Революції Гідності.

Отже, *тенденція перша*. Попри всі намагання, а ще більше — реформаторську риторику — реальних реформ в Україні не бачать ні наші співгромадяни, ні закордонні фахівці й політики. Нічого із зазначених обіцянок в інавгураційній промові Порошенко не виконав, як і не продав власний бізнес, поступово перетворюючись на суперолігарха на вершині влади. Більше того, частина з обіцянок у цій промові самим президентом і перекреслена повністю. Йдеться, наприклад, про проголошені Петром Олексійовичем права місцевих громад на історичну пам’ять та власний пантеон героїв [2], що після підписання ним “декомунізаційних законів” вже може стати складом кримінального злочину.

Багато хто порівнює нещодавно підписаний П. Порошенком закон “про партійну диктатуру” з відомими “диктаторськими законами” Януковича, причому нинішній президент більше за попереднього претендує на лаври “диктатора”, оскільки наділяє надзвичайно обмежену кількісно купку людей — партійних лідерів парламентських партій — на власний розсуд змінювати волевиявлення співгромадян, що через гостре суперечення європейським демократичним стандартам вже викликало серйозне занепокоєння ПАРЕ та

спонукало Моніторинговий комітет ПАРЕ з подачі доповідачів з питань України Хорді Ксуклі та Акселя Фішера направити сумнозвісний закон до оскарження до Венеціанської комісії [13].

У своїй “Стратегії реформ–2020” Петро Порошенко цілком слушно назвав судову реформу “свого роду “передреформою”, як і зміни у сфері держуправління, адже вся державна машина підлаштована під корупційні інтереси” [3]. Проте досі в судовій сфері відсутні будь-які значущі зрушення, а в сфері державного управління широко розпіарена люстрація призвела лише до значного збільшення управлінського хаосу та зростання відвертого непрофесіоналізму.

На це звертає увагу вже й українська католицька церква, яка не втручалася в державні справи, але підтримувала Євромайдан. На початку червня 2015 р. широко відомий в Україні єпископ Римо-Католицької Церкви Станіслав Широкоградюк звернувся до Президента України П. Порошенка з відкритим листом, в якому пише, “що вибірково-показова боротьба з корупцією чи вибіркова люстрація нікого не переконують. Тому зростає загальне розчарування і невдоволення. Бо промовляють факти: корупція процвітає, вона вражає навіть військо; торгують усім, навіть людським життям і Батьківщиною; фактом є і те, що за останній рік українці збідніли в кілька разів, а дехто, на цьому тлі, збагатився, і теж у кілька разів [14]. Остання фраза очевидно має на увазі самого Президента, статки якого, за матеріалами українських ЗМІ, за рік президентства зросли в 7 разів [15].

Це ж нещодавно констатував і авторитетний політичний оглядач газети “Нью Йорк Таймс” Девід Херценхорн: “Українська влада настільки слабка і безпорадна, що неспроможна робити елементарні речі, щоб побудувати єдину і незалежну державу”. Й додав: “Порошенко, любимо ми його чи ні, він не справляється” [16].

Немає чим похвастатися й українському Прем’єр-міністрові в реалізації широко розрекламованих реформ, під які в уряд Арсенія Яценюка були кооптовані закордонні спеціалісти. Частина їх (як-от Саша Боровик, Яніка Мерило, Джаба Ебаноїдзе, який “не захотів бути цапом відбувайлом”) вже пішла з уряду, частина залишилася, але результатів не видно. Є тільки закиди з боку партнерів по коаліції й звинувачення у розкраданні значних сум державних коштів, з приводу чого навіть створюється тимчасова слідча комісія Верховної Ради України. Такий розкол прослідковується не тільки в стані коаліціантів, а й між самими першими особами української держави, що вже виплеснулося в інформаційний простір, коли заступник глави Адміністрації президента Дмитро Шимків публічно звинуватив уряд Яценюка в тому, що з 290 зобов’язань, прописаних у коаліційній угоді, виконано лише 15, або 5,2 % [17].

Всі спроби Яценюка списати економічні негаразди та реформістські провали на війну на Донбасі всерйоз не сприймаються ані українськими аналітиками, ані закордонними. Так, впливовий американський фахівець, президент проекту перехід-

них демократій Брюс Джексон до-сить просто описує претензії Заходу до української влади: “Ми маємо агресію цілком передбачуваної Росії проти непередбачуваної і ненадійної України. Україна на сьогодні розглядається як держава, якій не можна довіряти. Що каже ЄС: де децентралізація? Де прихильність? Де реформи?” [18].

Особливо бентежить наших західних друзів ситуація з корупцією у владі, яка за багатьма ознаками не тільки не здолана, а й квітне новим квітом. Саме на цьому наголошує старший науковий співробітник Петерсонівського Інституту Міжнародної Економіки у Вашингтоні Андерс Аслунд, називаючи корупцію в органах влади в Україні “ендемічною”, яка, “поряд з агресією Росії проти територіальної цілісності і суверенітету України, є головною загрозою для нації” [18, с. 64]. А колишній посол США в Україні Джон Гербст прямо звинувачує в корупції безпосередньо Порошенка та Яценюка, коли говорить, що “в Україні дуже серйозні проблеми з корупцією, тому що, відверто кажучи, верхівка вашої еліти дуже корумпована. Саме найвища верхівка. Я не буду зараз називати їхні імена, але у списку корупціонерів є навіть ті особи, які дуже гарно вміють говорити “мовою реформ” із країнами Заходу. Вони навчилися процвітати, граючи за старими, але дуже зручними для себе правилами. І якщо вам зручно працювати на посаді міністра, уявіть собі, які будуть “зручності” на ще вищому рівні” [19].

У вже згаданій “Доктрині Обама” українську владу названо “клептократами”, а високопоставлена чи-

новниця Державного департаменту США Вікторія Нуланд на слуханнях в сенатському комітеті із закордонних справ прямо заявила, що “російська агресія не є виправданням для української влади стосовно зволікання з реформами” [20].

Тенденція друга. Відсутність бажаних змін, того самого “життя по новому”, стала головною причиною стрімкої делегітимізації як інституцій нової державної влади, так і персонально очільників України Петра Порошенка й Арсенія Яценюка.

За останніми соціологічними опитуваннями міжнародної соціологічної компанії “Геллап”, майже абсолютна більшість (понад 80 %) українців розцінює політику уряду як провальну або негативну, при 13 % тих, хто більше чи менше схвалює дії уряду. Особливо різким і катастрофічним соціологи відомої київської компанії Research & Branding Group назвали падіння особистого рейтингу прем’єр-міністра Арсенія Яценюка до 1,7 % і падіння рейтингів його політичної сили “Народний Фронт” з 24 % до 3–5 % [21].

Обраний два роки тому президентом України переважною більшістю громадян вже в першому турі Петро Порошенко сьогодні не має популярності в жодному регіоні України і в разі дострокових президентських виборів набрав би лише 17 % (що, як зазначає служба “Геллап”, — резонує з тим, що навіть його попередник Віктор Янукович до розпалу подій на Майдані зберігав рівень підтримки на рівні 28 %) [22].

Більше того, зазначає директор Українського інституту аналізу та менеджменту політики Руслан

Бортник, вперше за останні 10 років від 10 до 15 % українців готові виходити на вулиці з протестами. Це дуже високий рівень. Для порівняння, в період Майдану такий рівень був близько 7–8 % [23].

Поряд з відсутністю відчутних реформ не в останню чергу така ситуація пояснюється й різними для влади й суспільства сприйняттями та поясненнями перебігу війни на сході України. Замість обіцяного президентом на початку 2014 р. швидкого відновлення порядку й державного ладу на Донбасі та забезпечення тривалого миру й надійної безпеки для співгромадян, ми отримали довготривалий збройний конфлікт без особливої перспективи його вирішення в осяжному майбутньому.

Війна в Донбасі поглинає величезні ресурси, руйнує інфраструктуру міста цього індустриального краю, врешті-решт, поглинає життя героїв-патріотів та мирних громадян, але при цьому, власне, воєнні операції не мають будь-якого сенсу. Адже сам президент Петро Порошенко неодноразово публічно заявляв, що виграти цю війну військовими методами неможливо.

Відтак у суспільстві визріває закономірне питання: навіщо нам вести війну, яку неможливо виграти? Чи не для того, щоб списувати на цю війну всі свої прорахунки та управлінську бездарність? Чи не для того, щоб в умовах катастрофічної делегітимізації влади, що не виправдала сподівань Революції Гідності, прибрати з київських вулиць “подалі від гріха” примару нового Майдану? Принаймні, коли на початку черв-

ня 2015 р. на Майдані в Києві громадські активісти поставили кілька палаток під гаслом “Майдан-3” та закликами до виконання владою обіцянок, даних на Євромайдані, їх у кращих традиціях часів режиму Януковича розігнали вночі “невстановлені” особи — такі собі “тітушки часів Порошенка”.

Свої жорсткі оцінки військовій політиці українських керманичів відверто ставлять лідери суспільної думки. В цих оцінках домінують дві основні тези. Перша: “Війна могла би й не перейти в “гарячу” фазу, якби не один із ключових архетипів української історії модерної доби — зрадливість і запродавство еліт, їхня перманентна нездатність мислити категоріями національних інтересів і державних пріоритетів” [4]. Друга: “Верхівка розбирається з нами нашими ж руками. Прибрали з Майдану пацанів, які могли стати лідерами. Це був план влади: всіх із Майдану кинути на передову. Вбивають одразу двох зайців: тут Майдан розсмокчеться й зогніє, а там усіх “майданутих” виб’ють” [24, с. 47–48].

Про те, що Петро Олексійович насправді боїться, що одного разу герої Майдану прийдуть по його душу й виставлять рахунок за невиконані обіцянки, широко відомо не тільки в Україні, а й за її межами. Так, відомий дослідник демократії професор канадського університету Альберта Девід Марплз в аналітичному огляді “Один рік після Євромайдану” пише, що за всіма ознаками Євромайдан ще не закінчився й варто очікувати його пробудження внаслідок військових недоліків у війні на сході, неефективності економіки і, не в останню

чергу, внаслідок нерозторопності тандему Порошенко-Яценюка у подоланні корупції в суспільстві [25].

Цією цитатою ми перекидаємо місток до тенденції третьої — фактичної незавершеності Революції Гідності, адже, як зазначає В. Пекар, жодна з трьох революцій Майдану так і не виявилася завершеною [1]. Справді, українській владі досі не вдалося в економічній площині зламати олігархічну модель політики й господарювання; в ціннісно-ментальній — зламати неформальні практики бюрократії та корупційні управлінські схеми й перейти на відкрите, прозоре й чесне врядування за європейськими моделями й практиками; в геополітичній — добитися припинення бійні на Донбасі й перенести проблему вирішення конфлікту в площину переговорної дипломатії.

Необхідність продовження Революції Гідності Геннадій Друзенко пояснює тим, що “найкраще, що ми бачили на Майдані, явно не зайшло у владу. Ні клімат, ні люди, ні зміни... Ідея майбутньої України не зайшла. Система зайшла, точніше — повернулася сама собі на зміну. Система фактично реінкарнувалася, розповідаючи при цьому народів байки про якусь європейську модель” [10].

Слід визнати, що жодна з проведених та “пропіарених” реформ уряду Яценюка не принесла українцям ані будь-якого покращення, ані хоча б сподівання на таке покращення. Сьогодні за таким показником МВФ, як “кумулятивний приріст ВВП” за 1991–2015 рр. Україна знаходиться на передостанньому місці в світі (остання — Північна Корея)!

Реформа міліції як найяскравіше видовище зовсім не зменшила кількість кримінальних злочинів, швидше, навпаки — сприяла їх збільшенню. Децентралізація поки хіба що дала більше можливостей місцевим владам розкратити бюджети територіальних громад. Все це на тлі тотального зубожіння українців (сьогодні офіційно мінімальна зарплата в Україні дорівнює 57,42 дол. на місяць, в той час як встановлена ООН офіційна світова межа злиденності визначена у розмірі 2 дол. на добу), падіння ВВП на душу населення за 2014–2015 рр. практично вдвічі (за даними МВФ майже річної давнини — з 3862 до 2109 дол. — і цей рівень однозначно падатиме далі в 2016 р.) та безперервного нестримного зростання комунальних тарифів ставить пересічних українців на межу виживання й значно посилює перспективу або “масових голодних бунтів пенсіонерів” [26], або нового Майдану.

Проведений аналіз дає підстави для визначення низки як вже очевидних наслідків збройного конфлікту на сході України, так і потенційних загроз для національної безпеки України, Східноєвропейських держав і світу загалом. До головних з них віднесемо наступні:

1. Наростання внутрішнього конфліктного потенціалу в Україні.
2. Поява зони жевріючого конфлікту й тривалої нестабільності на кордоні з ЄС.
3. Потік нелегальної еміграції українців до Європи.
4. Перспектива нової “холодної війни”.

5. Необхідність вибудування нової системи міжнародної безпеки.

Наростання внутрішнього конфліктного потенціалу в Україні є неминучим, причому по обидві сторони цивілізаційного протистояння. З одного боку, активісти громадянського сектору, учасники Євромайдану не задоволені невиконанням вимог і гасел Революції Гідності, з кожним новим провалом української влади посилюватимуть загрозу виникнення чергового Майдану.

З іншого боку, як зазначає Андрій Єрмолаєв, керівник інституту стратегічних досліджень “Нова Україна”, навіть у разі успіху військових дій населення Донбасу буде орієнтоване на автономістські ідеї та збереження негативного ставлення до дій центральної влади. Конфліктний потенціал регіону збережеться [27].

Цей конфліктний потенціал навіть значно посилиться через те, що в регіоні все одно залишиться велика кількість маргіналів, які матимуть зброю. Газета “Голос України”, офіційний орган Верховної Ради України”, визначає, що “найбільш можливим варіантом розвитку для цього соціального класу населення буде створення організованих злочинних угруповань (ОПГ). І тоді влада зіштовхнеться з ще більшим розквітом криміналітету на Донбасі, аніж в дев’яностих. Тому новий сплеск кримінальних війн на сході є стовідсотковим і цілком можливо, що не тільки на сході” [28].

Нині по обидві сторони фронту ми маємо кілька сотень тисяч людей, що вже звикли бачити світ через приціл автомата й вирішувати кон-

флікти зі зброєю в руках. В Україні в ході та по закінченню війни, зазначає Вероніка Миронова, з’являється величезна кількість тих, хто наразі перебуває в різноманітних батальйонах та Нацгвардії. Саме ця частина опиниться вибитою з системи координат нової невоєнної реальності і буде являти собою асоціальних декласованих громадян, котрі вже знають, що таке “вбивати”, а отже, мають на підсвідомому рівні психологію вбивці (нехай і за “добро”). Отже, неважко передбачити, якими саме методами вони будуть відстоювати свої права [Там само].

Ми не хочемо бачити й ще один бік проблеми: до початку війни населення окупованого нині регіону становило близько 4,5 млн. Сьогодні 1,4 млн з них значаться в Україні як внутрішньо переміщені особи, тобто такі, що переїхали з Донбасу в інші регіони України. Переважна більшість з них не тільки не отримала якоїсь відчутної допомоги з боку держави, а й має великі проблеми з працевлаштуванням, житлом тощо. Треба чесно визнати — біженців з Донбасу недолюблюють в позostalій Україні, їм відмовляють у роботі, винаймі житла, їм закидають смерті воїнів АТО. Їх вважають чужими й найголовніше, що вони також здебільшого відчувають себе чужими (хоча й бояться сказати про це відверто). А все це означає, що в країні є півтора мільйони осіб з психологічним дискомфортом, отже — прихованим протестом й конфліктним потенціалом, що тільки посилюється таким самим психологічним несприйняттям значної частини українців по відношенню до “донецьких”.

Для всіх сьогодні є очевидним, що Мінський формат врегулювання війни на Донбасі неспроможний сприяти до завершенню конфлікту. Це визнають аналітики, політичні оглядачі й політики включно з лідерами держав, залучених до мінських переговорів. Але парадокс полягає в тому, що в світі не існує (на рівні реальної політики, а не маргінесу чи радикалізму) жодного альтернативного підходу, жодної іншої стратегії розв'язування воєнної кризи на Донбасі! Але як можна дійти до бажаного результату, якщо не знати вірної дороги?

Саме тому все більше і більше в сучасному політикумі як на Заході, так і в Україні схилиються до думки, що “все це надовго”. Найбільш агреговано думку українського громадянського суспільства з цього приводу висловив Геннадій Друзенко: “це буде така довгограюча платівка — ні війни, ні миру. Зручний формат. Для цієї влади принаймні. Більшість соціально активних громадян іде на фронт, добровільно або призиваються. Туди ж “ідуть” гроші й ресурси. І навіть енергія волонтерів, які могли б спрямувати її в інше невигідне владі русло, — іде в цю чорну діру. Тобто і для нашої влади, і для Путіна Донбас — такий собі зливний бачок протестної енергії” [10].

”В реальному житті доводиться вибирати між поганим і жахливим — стверджує Олександр Гольц, російський військовий експерт, шеф-редактор “Ежедневного журнала”. Так ось, поганий-найкращий варіант для України сьогодні — це “заморожування” цих конфліктів. Це співіснування і доволі тривале спі-

віснування з ось цими утвореннями на своїй території. Силового шансу вирішити це найближчим часом не існує [29].

Нарешті, західна точка зору устали такої впливової американської аналітичної розвідувальної компанії, як “Стратфорд” викристалізована у звіті “Україна: між Сходом і Заходом”: “Війна на Донбасі стане довгостроковим замороженим конфліктом... Донецьк і Луганськ залишаться поза політичним впливом Києва, а основою дипломатичних переговорів для врегулювання конфлікту як і раніше залишаться Мінські угоди. Проте РФ і сепаратисти, з одного боку, та Україна й країни Заходу, які її підтримують, з іншого, продовжать по-різному трактувати положення угод. Це зашкодить політичному та військовому врегулюванню конфлікту [30].

Парадоксальність ситуації на Донбасі полягає в тому, що обидві воюючі сторони не хочуть перемоги, а більше зацікавлені в “м'явому” продовженні війни. Адже переможець одразу зіткнеться з проблемою відновлення зруйнованої інфраструктури, створення робочих місць, реінтеграції та ресоціалізації мешканців. Це по скромним оцінкам провідних економістів світу (наприклад, Андерс Ослунд або Владислав Іноземцев) потребує від 10 до 20 мільярдів доларів. За таких умов для переобтяженої й так зовнішніми боргами України реінтеграція Донбасу, на переконання Олександра Мотиля, перетвориться на “державний суїцид” [31].

Як біженець з Донбасу, що знайшов свій прихисток у дружній Польщі, я маю змогу бачити й порівню-

вати тенденції зміни відношення європейців до українців, яке особливо відчутне під час перетину державного кордону України. За останні два роки це відношення змінилося з співчутливо-доброзичливого на насторожено-боязке, особливо з розгортанням “міграційної кризи” кінця 2015 — початку 2016 рр. Європа найбільше боїться мігрантів, говорить з цього приводу Андрій Гайдуцький: “можна прогнозувати, що протягом декількох років після скасування візового режиму з Україною виїде близько 3 млн осіб — переважно в ЄС. І хоча очікується поки що тільки скасування віз, а не лібералізація ринку праці ЄС для українців, дуже високий розрив в оплаті праці буде сильно мотивувати наших співгромадян виїжджати за кордон” [32].

Справді, наплив біженців створює відчутні передумови для зростання соціальної напруги та загальних невдоволень в Європейському Союзі. Про це свідчать результати опитування, проведеного Французьким інститутом громадської думки (IFOP) спільно з фондом Жана Жореса та Інститутом прогресивних європейських досліджень в семи європейських країнах. Так, 48 % нідерландців, 46 % французів і 44 % британців відкидають ідею про те, що обов’язком їх урядів є прийом біженців з країн, що потерпають від голоду і воєн. Європейці пов’язують біженців з погіршенням власного добробуту через негативні економічні наслідки, неможливістю вирішення проблеми культурно-світоглядної ресоціалізації, зростанням загрози тероризму і посиленням розколу між правими і лівими [33].

Такі тенденції вже яскраво проявили себе у Франції, Австрії, деяких інших країнах ЄС, як, власне, й посилення націоналістичних настроїв, посилення ворожості до всіх біженців. Це найбільш акумульовано вже встиг артикулювати лідер консервативної партії “Команда Стронаха” Австрії Роберт Лугар, який заявив, що “біженці, які приїжджають до Австрії, за своїм світоглядом є неандертальцями, які, слава Богу, в більшій частині світу вже вимерли” [34]. На жаль, до таких “неандертальців”, схоже, дехто зараховує й українців. Принаймні, про це свідчить вже сам факт демонстрації у Франції, а потім у Польщі документального фільму “Україна. Маски революції” французького режисера Поля Мореїри попри дві ноти протесту від міністерства закордонних справ України з вимогою заборонити показ фільму через його тенденційність. Дійсно, фільм приділяє багато уваги українським бійцям “Правого сектору” та батальйону “Азов” (нашивка якого являє собою повернуту на 90 % нацистську символіку). З інтерв’ю керівників цих організацій та з відеоряду фільму чітко простежується навіть не націоналістичний, а неонацистський характер поглядів і дій, а націоналізму, тим більше неонацизму в Європі дуже бояться. Змальований у фільмі імідж українця вкладається в, здавалось би, призабуте вже в тій же Польщі обивательське кліше “українець — то бандит!”

В ЄС небезпідставно бачать велику небезпеку в тисячах мігрантів з числа ультранаціоналістичних українців, що пройшли Майдан і АТО, з числа бойовиків ДНР і ЛНР, які

поряд з сирійськими біженцями додають Європі серйозних проблем. “Якщо зараз люди тікають із Сирії та Лівії, то завтра це так само легко може бути Україна”, — заявив президент Єврокомісії Жан Клод Юнкер у вересні 2015 р. під час своєї щорічної промови у Європарламенті [35]. Президент відомого американського фонду “Потомак” Філіп Карбер ще більш конкретний: “На сьогодні в Україні вже 1 млн переселенців зі сходу. Усі центри з їхнього прийому переповнені. У разі військової операції від 10 до 20 млн українців почнуть рухатися у бік Заходу... Ми говоримо про Європу, яка стане цілковито іншою у наступні 20–30 років” [36].

Події на сході України винесли на поверхню політичної дійсності факти, на які до того часу не звертали уваги в Європі та США, зокрема, неухильне зростання в Росії від часів Путіна заборонених міжнародними договорами про роззброєння ядерних ракет середньої дальності в сукупності з кардинальною модернізацією всієї російської армії. Росія де-факто почала нову гонку озброєнь і це не могло не вилитися в якийсь воєнний конфлікт на земній кулі.

Неочікувано для багатьох зоною такого конфлікту стала Україна. Майже від самого початку військових зіткнень на Донбасі Генеральний секретар Ради Європи Турбйорн Ягланд визначив події в Україні як початок нової “холодної війни”, назвавши останню “реальним сценарієм”, якого можна уникнути, врегулювавши конфлікт в Україні” [37].

Два роки війни на Донбасі, безрезультативність мінських пере-

говорів з урегулювання конфлікту тільки посилили тенденцію розгорання нової “холодної війни”. Східноєвропейські держави (насамперед Польща та Прибалтійські країни), що межують з Росією, відреагували на нову загрозу збільшенням витрат на власну оборону [38]. Стурбованість щодо порушення балансу сил в Європі спонукала північноатлантичний альянс, передусім США, посилити військову допомогу східноєвропейським членам НАТО, особливо Польщі та Румунії, та спричинила розробку нової парадигми безпеки Східної Європи [39].

У Росії (яка два роки намагається робити вигляд, що вона не є учасником конфлікту на Донбасі) ці кроки вже розцінили як початок розгортання “холодної війни” з боку Заходу. Саме так намагався представити картину на березневій 2016 року конференції з безпеки в Мюнхені російський прем’єр Дмитро Медведєв. Але у відповідь Президент Польщі Анджей Дуда звинуватив Росію в розв’язанні нової холодної війни, заявивши, що “коли хтось робить агресивні дії в Україні і в Сирії, коли хтось нарощує військову присутність біля кордонів своїх сусідів... у такому випадку у нас є очевидна відповідь на запитання, хто хоче розпочати нову “холодну війну”. Очевидно, що це не Польща чи НАТО” [39].

Ключова роль подій в Україні щодо початку нової “холодної війни” визнається провідними світовими аналітиками. Парадокс полягає в тому, що жодна з сторін насправді не бажає ескалації “холодної війни”, проте мирне врегулювання потребує таких взаємних поступок, до яких ані

Україна, ані США, ані Росія не готові у принципі. Про це на сайті впливового аналітичного центру Brookings Institution написали відомі експерти Андрій Кріковіч та Ювал Вебер: “Зараз схоже, що жодна зі сторін не може піти на поступки... Як наслідок, і Захід, і Росія схилиються до нової “холодної війни”, якої насправді не хоче жодна зі сторін” [40].

Анексія Криму, війна на Донбасі й у Сирії, загроза широкомасштабного розгортання “холодної війни” виглядають спланованими етапами нового перерозподілу світу. Очевидно, що остання Ялтинсько-Потсдамська конструкція повоєнного світового порядку своє віджила разом з крахом комуністичного світу й відповідної двополярної системи міжнародних відносин. Зміна балансу сил на світовій арені фактично на користь Західноєвропейської цивілізації не влаштовували Росію й Китай, що від початку третього тисячоліття почали набирати нової військової могутності. Принаймні ще в середині 2015 р. політичний оглядач німецької газети “Die Zeit” Тео Зоммер зауважив, що Росія та Китай намагаються спільно будувати “новий світовий порядок” [41]. На початку 2016 р. китайський посол в Росії Лі Хуей фактично підтвердив висновок німецького оглядача, заявивши, що Росія та Китай спільно створять “нові міжнародні відносини” [42].

У березні 2016 р. Міхаель Туманн у тій самій газеті “Die Zeit” вже відкрито стверджує, що російський президент Путін ув’язався у військовий конфлікт у Сирії для того, щоб встановити в світі новий ієрархічний порядок [43].

У встановленні “нового світового порядку” Україна відіграє ключову роль. Про це говорить відомий французький історик Філіпп де Лара, проводячи паралелі між 1918-м та 2014-м роками: “Нестабільна й втомлена Європа 2014 року, що грузне в страхотливій економічній кризі й стає дедалі вразливішою до антидемократичних ідеологій, має більше, ніж їй здається, спільних рис із Європою 1918-го, тому перемога Росії в Україні буде не тільки трагедією для українців, а й катастрофічною поразкою всієї Європи” [44].

Своє бачення майбутнього нового світового порядку, схоже, є й у американських фахівців у сфері геополітики. Зокрема, судячи з публікації в газеті “Нью Йорк Таймс” популярного американського журналіста, трикратного лауреата Пулітцеровської премії Томаса Фрідмана, жорсткий світ початку третього тисячоліття розставляє принципово нові ціннісні пріоритети. І в цих пріоритетах Україна, як така, відсутня (згадаймо вже цитовану Доктрину Обама та слова американського президента про те, що Україна не є зоною стратегічних інтересів США [7]).

Адже в аналізі передвиборних програм кандидатів на пост президента США Фрідман порушує проблематику глобальної перспективи розвитку людської цивілізації. Перспективи, де, за розумінням американських експертів, “поділ по лінії “Захід — Схід” і “капіталізм — комунізм” незабаром втратить свою актуальність. Замість цього основний розлом пройде по лінії “світ порядку — світ хаосу”, оскільки екологічні, релігійні та економічні проблеми пі-

дірвуть слабкі країни. Але біда в тому, що ми (*США — авт.*) не знаємо, як з цим впоратися. Для управління багатьма з цих бурхливих регіонів у минулому ми покладалися на імперії, колонізаторів і диктаторів. Але сьогодні ми знаходимося в постімперській, постколоніальній і поставтократичній ері. Ніхто не хоче чіпати ці неспокійні регіони, оскільки це загрожує лише додатковими витратами. На жаль, більшість із проблемних регіонів не здатні на демократичне самоврядування” [45].

Проблема не в тому, що ми маємо дуже контroversійні погляди на майбутню побудову світу найбільших політичних суб’єктів Землі, а в тому, що окремі з них намагаються втілювати своє бачення без погодження з іншими, без навіть спроби досягти компромісу в складанні нового геополітичного балансу. За таких підходів Організації Об’єднаних Націй конче необхідно скликати глобальну міжнародну конференцію з обговорення й встановлення такого нового світового порядку, який би встановив надійну й гарантовану систему світової, регіональної та локальної безпеки великих і малих народів земної кулі.

Висновки. Відтак події в Україні, насамперед війна на Донбасі, вже мають й матимуть надалі значний вплив не тільки на подальшу долю самих українців, а й на подальшу долю всієї Європи, можливо, навіть всього світу. І власний вибір у нашої України, у нашої влади разом з громадянським суспільством очевидний — або насправді довести своє право і свою здатність до дійсно демократичного самоврядування, свою спроможність

стати частиною “світу порядку”, або назавжди скотитися у “світ хаосу” і чи варта буде така державність славетної Революції Гідності?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Пекар В.* Україна – від епохи Середньовіччя до Нового світу [Електронний ресурс] / В. Пекар // Укр. правда. — 2015 р. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/05/16/7068075/>
2. *Потапенко Я.* Витоки та сенси п’ятої російсько-української війни: спроба комплексного міждисциплінарного аналізу [Електронний ресурс] / Я. Потапенко // Вісн. Переяславщини; 8 лютого 2015 р. — Режим доступу : <http://visnik-press.com.ua/?p=27471>
3. *Василенко В.* Війна 2014 року: спроба системного аналізу / В. Василенко // Укр. тиждень. — 2014. — № 42 (362). — С. 41.
4. *Дугин А.* Основы геополитики: геополитическое будущее России; мыслить пространством / А. Дугин. — [4. изд.]. — М.: АРКТОГЕЯ-центр, 2000. — 924, [1] с.: карт.
5. *Goldberg J.* The Obama Doctrine/ Jeffrey Goldberg // The Atlantic – April 2016 issue // <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/#3>
6. *Смола Л. Є.* Аспекти нелінійної війни в контексті українсько-російського конфлікту на Донбасі / Л. Є. Смола // Наук. часоп. НПУ ім. М. П. Драгоманова: Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. — Вип. 16. — 2015. — С. 74–78.
7. *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций / С. Ф. Хантингтон; пер.

- с англ. Ю. Новикова, Т. Велимеева; послесл. С. Переслегина. — М.: ООО “Издательство АСТ”, 2003. — 608 с.
8. *Ведернікова І.* Колишній неуповноважений, або Як система пережила кризу і відторгає “чужих” [Електронний ресурс] / І. Ведернікова // Дзеркало тижня. — Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/kolishniy-neupovnovazheniy-abo-yak-sistema-perezhila-krizu-i-vidtorgaye-chuzhih-.html>
 9. *Збройний конфлікт на Донбасі: оцінки, пропозиції, сценарії подолання* [Електронний ресурс] / А. Єрмолаєв, О. Маркеєва, В. Потапенко, С. Денисенко, В. Щербина // Нова Україна. — Режим доступу: <http://newukraineinstitute.org/about>
 10. *Бортник Р.* Війна з Донбасу пошириться на інші області України [Електронний ресурс] / Р. Бортник // Укр. ін-т аналізу та менеджменту політики. — Режим доступу: <http://uiamp.org.ua/?p=14486>
 11. *Живілова М.* Міська ідентичність в структурі ідентичностей мешканців Луганська / М. С. Живілова // Вісн. ЛНУ ім. Т. Шевченка. — № 23 (282), Ч. III, 2013. — С. 140–154.
 12. *Хобта С. В.* Ідентичність як фактор формування електоральних установок (на прикладі виборів в м. Луганську до Верховної Ради України 2012 р.) / С. В. Хобта // Вісн. ЛНУ ім. Т. Шевченка. — № 11 (270), Ч. I, 2013. — С. 58–76.
 13. *Доповідачі ПАРЄ: “Закон про партійну диктатуру суперечить європейським стандартам”* [Електронний ресурс] // Укр. правда. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/03/14/7102043/>
 14. *Вибірково-показова боротьба з корупцією нікого не переконує* — єпископ РКЦ Петру Порошенку [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт релігійно-інформаційної служби України RISU. — Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/church_state_relations/60216
 15. *Оце по-новому!* За рік президентства доходи Петра Порошенка зросли у 7 разів. Декларація [Електронний ресурс] // Інтернет сайт “Спротив”: часопис про свавілля влади та громадський спротив незаконним діям. — Режим доступу: <http://sprotiv.org/54917#>
 16. *Herszenhorn D.* In Ukraine, Corruption Concerns Linger a Year After a Revolution / David M. Herszenhorn // The New York Times – May 17, 2015 – http://www.nytimes.com/2015/05/18/world/europe/in-ukraine-corruption-concerns-linger-a-year-after-a-revolution.html?_r=0
 17. *Шимків Д.* Коаліційну угоду виконано лише на 5 % [Електронний ресурс] / Д. Шимків // Укр. правда. — 2015. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/03/31/7063208/>
 18. *Åslund A.* The Maidan and Beyond: Oligarchs, Corruption, and European Integration / Anders Åslund // Journal of Democracy. — Volume 25. — Issue 3. — July 2014. — P. 64–73.
 19. *Джон Гербст.* “Відверто кажучи, верхівка вашої еліти дуже корумпована” [Електронний ресурс] // Інтернет-портал “Voxukraine.org”. — Режим доступу: <http://voxukraine.org/2015/05/16/john-herbst-top-level-corruption-in-ukraine-ukr/>
 20. *Війна не виправдовує зволікання України з реформами* [Електронний ресурс] // Радіо “Свобода”. — Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27616318.html>
 21. *Политическая* ситуація в Україні. Рейтинги партій и политиков [Электронный ресурс] // Research & Branding Group. — 2015. — Режим доступа: <http://kiis.com.ua/?lang=u>

- kr&cat=news&id=512&page=2,%20
<http://ru.slovoidilo.ua/uploads/news/7c1c4c3e6dd2ef0c94335283f12694fc.png>
22. *Рейтинг* Порошенка впав більш ніж удвічі — Геллап [Електронний ресурс] // Інтерфакс-Україна. — Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/political/314600.html>
23. *Война* на востоке Украины. Аналитический выпуск [Електронний ресурс] // Укр. ін-т аналізу та менеджменту політики. — Режим доступу: <http://uiamp.org.ua/?p=14569>
24. *Савченко В.* “Верхівка розбирається з нами нашими ж руками” / В. Савченко // Країна. — 2014. — № 28 (231). — С. 47–48.
25. *Marples D.* One Year after Euromaidan / David Marples // Current Politics in Ukraine — <https://ukraineanalysis.wordpress.com/2015/02/23/one-year-after-euromaidan/>
26. *Самаєва Ю.* Пенсійний фатум [Електронний ресурс] / Ю. Самаєва // Дзеркало тижня. — 2016. — № 6. — Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/macrolevel/pensiyniy-fatum_.html
27. *Збройний* конфлікт на Донбасі: оцінки, пропозиції, сценарії подолання [Електронний ресурс] / А. Єрмолаєв, О. Маркеєва, В. Потапенко, С. Денисенко, В. Щербина // Нова Україна. — Режим доступу: <http://newukraineinstitute.org/about>
28. *Міронова В.* Війна на Донбасі скінчиться. А що далі? [Електронний ресурс] / В. Міронова // Голос України. — Режим доступу: http://golosukraine.blogspot.com/2014/08/blog-post_81.html
29. *Ресурси* обох сторін війни на Донбасі вичерпані — Гольц [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. — Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27000455.html>
30. *Ткаченко О.* Україна очима “тіньового ЦРУ”: основні прогнози на 2016-й [Електронний ресурс] / О. Ткаченко // Інтернет-портал <http://ua1.com/>. — Режим доступу: <http://ua1.com.ua/publications/ukrajina-ochima-tinovogo-cru-osnovni-prognozi-na-2016-y-15039.html>
31. *Мотиль О.* Чому реінтеграція Донбасу — суїцид для України [Електронний ресурс] / О. Мотиль // Збруч. — Режим доступу: <http://zbruc.eu/node/48222>
32. *Безвізові* закони — європейська синиця в руках українців [Електронний ресурс] // Bublbe.com. — Режим доступу: <http://bublbe.com/ua/novini-politiki/23048-bezvizovi-zakony-ievropeiska-synytsia-v-rukakh-ukraintsiv>
33. *Соціопитування* з проблеми біженців назвало найменш гостинні країни в ЄС [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. — Режим доступу: http://dt.ua/WORLD/socopituvannya-z-problemi-bizhenciv-nazvav-naymensh-gostinni-krayini-v-yes-189233_.html: http://dt.ua/WORLD/socopituvannya-z-problemi-bizhenciv-nazvav-naymensh-gostinni-krayini-v-yes-189233_.html
34. *Politician* in hot water over 'Neanderthal' jibe // The Local: Austria's news in English. — <http://www.thelocal.at/20160317/politician-in-hot-water-over-neanderthal-jibe>
35. *Юнкер.* “Сьогодні люди тікають із Сирії, завтра це може бути Україна” [Електронний ресурс] // BBC-Україна. — Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/news_in_brief/2015/09/150909_sa_juncker_ukraine
36. *Beyond* Minsk II — Prospects for a New Russian Offensive // The Potomac Foundation — <http://www.thepotomacfoundation.org/russias-hybrid-war-in-ukraine-prospects-for-escalation>

37. У Раді Європи припустили можливість нової холодної війни [Електронний ресурс] // Укр. правда. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/03/6/7045861/>
38. Приватна розвідка США дала прогноз розвитку війни на Донбасі [Електронний ресурс] // Агенція новин Фіртка.if.ua. — Режим доступу: <http://firtka.if.ua/?action=show&id=74655>
39. Polish president Duda says Russia fomenting new Cold War // Reuters — Режим доступу: <http://www.reuters.com/article/us-poland-president-nato-idUSKCN0VS1OZ>
40. Andrej Krickovic and Yuval Weber. Why a new Cold War with Russia is inevitable // Brookings Institution — <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/09/30-new-cold-war-with-russia-krickovic-weber>
41. Theo Sommer Russland und China entwerfen eine neue Weltordnung // <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-07/brics-sco-ufa-gipfel-geopolitik>
42. Посол Ли Хуэй: Россия и Китай установят новый мировой порядок [Електронний ресурс] // Новостійне агентство Харків. — Режим доступу: <http://nahnews.org/514745-posol-li-xuej-rossiya-i-kitaj-ustanovyat-novyj-mirovoj-poryadok/>
43. Michael Thumann. Putins neue Weltordnung. — <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/syrien-konflikt-russland-wladimir-putin-einigung>
44. Де Лара Ф. 1914–1918. Європейська катастрофа / Ф. Де Лара // Укр. тиждень. — 2014. — № 32. — С. 44–45.
45. Friedman T. Hillary, Jeb, Facebook and Disorder / Thomas L. Friedman // The New York Times — May 20, 2015. — http://www.nytimes.com/2015/05/20/opinion/thomas-friedman-hillary-jeb-facebook-and-disorder.html?rref=collection%2Fcolumn%2Fthomas-l-friedman&_r=1



УДК 327.5(477)

Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
доцент, заслужений юрист України, пре-
зидент Всеукраїнської асамблеї докторів
наук з державного управління, завідувач
кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління
персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фро-
метівська, 2, тел.: 0504627217, e-mail:
poboss@mail.ru

Романенко Евгений Александрович,
доктор наук по государственному управ-
лению, доцент, заслуженный юрист
Украины, президент Всеукраинской ас-
самблеи докторов наук по государствен-
ному управлению, заведующий кафедрой
публичного администрирования, Межре-

гиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2,
тел.: 0504627217, e-mail: poboss@mail.ru

Yevhen Aleksandrovykh Romanenko,
Doctor of Science in Public Administration, Associated Professor, Honored Lawyer of Ukraine,
President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science in public administration, Head of
the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management,
03039, Kyiv, Frometovskaya Str., 2, tel.: 0504627217, e-mail: poboss@mail.ru

РЕФОРМУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ЗА СТАНДАРТАМИ НАТО

Анотація. У статті проведено критичний аналіз розкриття змісту проце-
су реформування Збройних сил України за стандартами НАТО. На основі
існуючих підходів науковців, а також обґрунтованих нових наукових харак-
теристик сформовано бачення реформування збройних сил за натовськими
стандартами, що прискорить створення в Україні справжньої професійної
армії.

Ключові слова: Збройні сили України, реформування, стандарти НАТО,
гуманітарна допомога.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ УКРАИНЫ ПО СТАНДАРТАМ НАТО

Аннотация. В статье проведен критический анализ раскрытия содержа-
ния процесса реформирования Вооруженных сил Украины по стандартам

НАТО. На основе существующих подходов ученых, а также обоснованных новых научных характеристик сформировано видение реформирования вооруженных сил по натовским стандартам, что ускорит создание в Украине настоящей профессиональной армии.

Ключевые слова: Вооруженные силы Украины, реформирование, стандарты НАТО, гуманитарная помощь.

REFORMATION OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE BY THE NATO STANDARDS

Abstract. In the article a critical analysis of disclosure of the content of the reformation of the armed forces of Ukraine by the NATO standards are provided. On the base of existed approaches of the scientists and also reasonable new scientific characteristics, a vision of reforming of the armed forces by the NATO standards, which will accelerate the creation in Ukraine of a true professional army are formed.

Keywords: Armed Forces of Ukraine, reformation, NATO standards, humanitarian aid.

Постановка проблеми. Конфлікт України з Росією підтвердив, що Збройні сили України (далі — ЗСУ) не відповідають сучасним вимогам. Тому першим пунктом коаліційної угоди, підписаної 21 листопада 2014 р., значиться “Реформа системи національної безпеки та оборони”, в якій ставиться мета набуття членства в НАТО. У травні 2015 року Президент України підписав указ про введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України “Стратегія національної безпеки України”. Одним з основних завдань Стратегії є забезпечення інтеграції України в Європейський Союз і формування умов для вступу в НАТО. НАТО — велике військово-політичне об’єднання, яке розуміє сучасні реалії і намагається власні збройні сили підлаштувати під сучасні виклики та загрози. Рішення орієнтувати українську армію на стандарти НАТО є

вірним, адже саме у країн Альянсу накопичено великий досвід участі в сучасних бойових діях — від операцій в Афганістані та Іраку до боротьби з піратством біля берегів Сомалі.

Звичайно, для України ідеальним варіантом було б реформування армії за натовськими стандартами і швидкий вступ до самої організації. Але на сьогодні з різних причин, насамперед політичних, вступ України до НАТО у найближчій перспективі неможливий.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Значний внесок у дослідження стандартів НАТО, об’єднаних у складну і взаємопов’язану ієрархію керівних документів, що закріплюють умови уніфікації технічних процесів, а також озброєння та іншої матеріальної частини збройних сил Альянсу, зробили зарубіжні вчені. В Україні в публікаціях розглядаються питання підвищення взаємосу-

місності між ЗСУ та НАТО, калібру деяких видів зброї, стандартизації, як процесу прийняття узгоджених концепцій, доктрин, процедур в оперативній, адміністративній та матеріальній сферах та ін. Незважаючи на велику кількість напрацювань з цієї проблематики, причини різкої зміни пріоритетів України за останні два роки, реформування ЗСУ за натовськими стандартами та вступу до НАТО залишились недостатньо дослідженими.

Формулювання цілей статті.

Проаналізувати, як реформування ЗСУ за натовськими стандартами прискорить створення в Україні справжньої професійної армії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Організація Північноатлантичного договору, а також Північноатлантичний альянс або НАТО (від англ. North Atlantic Treaty Organization — NATO, фр. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord — OTAN) — міжнародна міждержавна організація, військово-політичний союз 28 держав Північної Америки і Європи, які прагнуть досягти мети Північноатлантичного договору, підписаного у Вашингтоні 4 квітня 1949 р. Відповідно до статутних документів Альянсу головна роль НАТО полягає у забезпеченні свободи і безпеки країн-членів з використанням політичних і військових засобів. Підписання Північноатлантичної угоди і створення Альянсу безпосередньо пов'язані з подіями, що відбувалися у світі після Другої світової війни.

Нині геополітичне положення в Європі та світі змінилося. Протистояння двох великих воєнних блоків

закінчилось розпадом Варшавського договору, країни якого поступово приєдналися до НАТО. Тому на сьогодні тільки цей блок, як реальна військова сила, може взяти на себе обов'язки по врегулюванню локального конфлікту між воюючими сторонами, забезпечити безпеку мирного населення, доставку гуманітарної допомоги та боротьбу з терористичними групами.

Відносини між Україною та НАТО мають вагомe значення для гарантування миру і стабільності на євроатлантичному просторі. Географічно Україна посідає ключове місце на перетині Східної та Західної Європи. Україна має спільний кордон з чотирма країнами НАТО — Угорщиною, Польщею, Румунією та Словаччиною. Взаємини України та НАТО офіційно були встановлені в 1992 р., коли Україна після здобуття незалежності приєдналася до Ради північноатлантичного співробітництва, пізніше перейменованого в Раду євроатлантичного партнерства. Так, 20 років тому Україна задекларувала своє бажання вступити до НАТО. Але за цей час всі її плани та дії мали формальний характер, а з 2010 р. вона набула статусу позаблокової країни. За цей час більшість країн минулого соціалістичного табору вступила до НАТО. Російська агресія проти України у 2014 р., анексія Криму та фактична окупація окремих районів Донбасу підірвали ідею побудови системи загальноєвропейської безпеки. Тому, починаючи з кінця 2014 р., Україна відмовилася від статусу позаблоковості і поставила амбітне завдання: до 2020 року вступити до НАТО.

Рішення щодо членства в НАТО є передусім політичним. В Альянсі вказують на те, що для прийняття країні потрібно відповідати не лише військовим, а й політичним та економічним стандартам. З іншого боку, Україна не подавала заявку на вступ до НАТО. 30 листопада 2015 р. в інтерв'ю телеканалу ARD Президент України Петро Порошенко заявив, що “зараз не треба робити жодних заяв щодо вступу до НАТО”. Натомість він вважає, що спершу необхідно реформувати країну та привести її до стандартів Альянсу.

Переважна більшість членів Євросоюзу пройшла через такий алгоритм: спочатку членство в НАТО, а потім членство в Європейському Союзі. Спочатку забезпечити власну безпеку, а потім — розвивати далі відносини. Існує думка, що нібито всі країни, які вступали до НАТО, проводили референдуми з цього питання. Насправді з 28 країн-членів НАТО лише незначна кількість держав проводила референдуми щодо вступу до Альянсу, а саме — Словенія та Іспанія. Численні референдуми в країнах Європи проводилися лише щодо питання вступу до Європейського Союзу, а для вступу до НАТО вистачило простого рішення парламентів. Річ у тім, що питання безпеки, як правило, не виносяться на референдуми. Референдуми щодо вступу до ЄС були, по суті, кампаніями демонстрації європейської солідарності із заздалегідь відомим результатом.

Референдум, на відміну від соціопитування, як правило, — шлях до поляризації суспільства. Нині у Європі і світі існує тенденція до від-

мови від загальнонаціональних референдумів на користь плебісцитів з локальних управлінських питань. Однак з певного часу українські політики почали говорити про необхідність проведення референдуму як про обов'язкову передумову вступу України до НАТО.

Основою для уніфікації збройних сил усіх 28 держав — членів НАТО є стандарт НАТО, він же “Угода зі стандартизації” (англ. Standardization Agreement; STANAG) — міжнародний договір, який регламентує загальні правила, визначає спільний порядок дій, закріплює єдину термінологію і встановлює умови уніфікації технічних процесів, а також озброєння та військової техніки, іншої матеріальної частини збройних сил Альянсу та країн-партнерів. Стандарти НАТО об'єднані в складну і взаємопов'язану ієрархію керівних документів Альянсу.

Країни НАТО мають спільні стандарти на все — від калібрів стрілецької зброї до процедури передачі припасів між кораблями на морі, стандартів, які стосуються захисту довкілля, авіаційної безпеки, зберігання боєприпасів чи системи заправки на аеродромах. Одна з угод визначає психологічну роль командувача військового підрозділу та містить цілий посібник, що і як йому належить робити. Одна лише термінологія містить більше десяти тисяч визначень термінів англійською та французькою мовами. Крім військових, в НАТО прийняті також цивільні стандарти.

Стандарт НАТО покликаний забезпечити взаємодію між збройними силами різних країн, ухвалюється

консенсусом і може бути реалізований повністю або частково із зауваженнями або без них.

Стандарти НАТО умовно можна розділити на адміністративні, оперативні та матеріально-технічні:

- адміністративні стандарти визначають процеси управління та обміну інформацією, порядків роботи з документацією;
- оперативні стандарти спрямовані на оперативне планування застосування військ;
- матеріально-технічні стандарти визначають єдині вимоги до озброєння і військової техніки союзників, управління життєвим циклом, а також кодифікації предметів забезпечення.

Вищим органом НАТО, який визначає політику в галузі озброєння, у тому числі в питаннях стандартизації, є Конференція національних директорів з озброєння (англ. Conference of National Armaments Directors — CNAD). Під її егідою розгорнута широка структура робочих груп і підгруп, різних комітетів на постійній основі з урахуванням отриманого Альянсом досвіду, що аналізують, уточнюють і розробляють стандарти НАТО. Безпосередньо узгодженням стандартів, обігом документів займається Офіс стандартів НАТО.

Українська сторона разом з іншими країнами-партнерами також бере участь у роботі Конференції національних директорів з озброєння. Також слід зазначити, що кожна країна – член НАТО має і свою власну національну систему стандартизації. У середині кожної країни є свої національні стандарти, і всі вони різні.

Найцінніший досвід переходу на стандарти НАТО здобула Хорватія. У 2009 р. разом з Албанією ця країна приєдналася до Альянсу під час останньої дотепер хвилі його розширення. Хорватії пощастило, що вона не успадкувала стару армію, а від початку формувала її такою, що, в результаті, може бути сумісною з НАТО.

Польща, яка вступила до НАТО в 1999 р., показує, що цілковита адаптація стандартів не є обов'язковою передумовою для вступу. Реформування відбувалося поступово, здебільшого вже після набуття членства в Альянсі. Так, спершу лише одну третину армії готували до оперативної сумісності з військами НАТО. Це були сили швидкого реагування та стратегічного прикриття. Вони переходили на нове обладнання та озброєння, адаптували системи логістики, мали бути спроможними брати участь у місіях Альянсу. До них входили лише контрактники. Після вступу до Альянсу більше половини збройних сил Польщі складали призовники. Лише з початку 2010 р. польська армія цілковито функціонує на контрактній основі. Подібна ситуація і з озброєннями. Наразі військово-повітряні сили Польщі, поряд з радянськими винищувачами МіГ-29, експлуатують американські F-16.

У Північноатлантичному альянсі підтверджують, що не всі стандарти необхідно впроваджувати. Це добровільний процес. Втім, хоча імплементація всіх стандартів НАТО не є формальною вимогою для членства в НАТО, країни-кандидати оцінюються таким чином, чи здатні їхні сили взаємодіяти з силами НАТО.

Станом на початок 2016 р. у ЗСУ вже впроваджено 65 стандартів НАТО. Програмою Міноборони з військової стандартизації на 2016–2018 рр. передбачено розроблення ще понад 70 стандартів, серед яких найважливішими є бойові статuti сухопутних військ і настанови з підготовки та застосування військ, спрямовані на підвищення рівня взаємосумісності ЗСУ з країнами-членами НАТО. Україна і НАТО домовилися до травня разом розробити Державну програму реформування ЗСУ на період до 2020 р., яку на саміті альянсу у Варшаві представить президент Петро Порошенко. До кінця 2016 р. заплановано реформування 25 % підрозділів в Міноборони та Генштабі, створення зенітно-ракетного полку, батальйону морської піхоти та навчальний центр військ спеціального призначення. До кінця 2018 р. буде реформовано Міністерство оборони, в Генштабі повинно бути 90 % структурних підрозділів, які відповідають стандартам НАТО, а також до цього часу потрібно завершити реформування оперативного та повітряного командування, а до кінця 2020 р. — ЗСУ.

Один приклад гальмування впровадження стандартів НАТО в українській армії — необхідний перехід її управлінської структури, починаючи з Генштабу, на прийняту в НАТО так звану “J-структуру”. Річ у тому, що в НАТО існує оптимальна для управління військами структура штабів, тоді як у нас — величезна, неповоротка і неефективна пострадянська система. Планується створити дві окремі управлінські вертикалі. Перша вертикаль отримає функції

технічного оснащення та розвитку, друга — управління застосуванням військ. Також будуть уточнені функції Генштабу та інших органів військового управління. Таким чином, будуть розподілені завдання, покладені на органи управління.

Перехід на натовські стандарти дозволив би не тільки підвищити рівень управління збройними силами, який при мінімально необхідних для цього ресурсах буде ефективно виконувати поставлені перед нею завдання, а й забезпечити у майбутньому їхню взаємодію з військами Альянсу. Зрозуміло, що така перспектива приваблює далеко не всіх у цих структурах, і тому в цьому напрямі реформ присутній тотальний саботаж.

Однак навіть якщо й запровадити в ЗСУ всі 1300 згаданих стандартів, то це практично не вплине на рішення керівництва Альянсу про включення нашої держави до його складу. Щоб потрапити в НАТО, Україна має бути йому чимось корисною.

Згідно з “Новою стратегією концепції НАТО” основні свої завдання блок вбачає в підтримці безпеки в космосі та кіберпросторі, розвитку системи протиракетної оборони, боротьбі з наркоторгівлею. Увага акцентується також на протистоянні ісламському екстремізму та боротьбі за нерозповсюдження ядерної зброї. Головними супротивниками Альянс вважає Іран та Північну Корею, а також країни, де панують ісламські радикали (Сирія, Афганістан). Стратегічними партнерами в цій боротьбі останніми роками керівництво країн НАТО називає Китай і Росію.

З погляду керівництва НАТО Україна як потенційний партнер бачиться не в найкращому світлі:

- у нас немає жодних амбіцій у дослідженні космічного простору;
- фінансування науки мізерне;
- ми використовуємо застарілі технології радянського періоду;
- економіка не здатна брати участь у фінансуванні спільних міжнародних проектів;
- у нас немає унікальних розробок у сфері альтернативних енергоносіїв, боротьби з розповсюдженням ядерної зброї та ісламською загрозою.

До того ж територія України є непридатною для розташування військових баз Північноатлантичного Альянсу, оскільки вона повністю оточена російськими військами або їхніми союзниками (Крим, Придністров'я, Збройні сили Республіки Білорусь, самопроголошені "ДНР" і "ЛНР"). Така розстановка сил суперечить політиці керівництва США й НАТО в питанні визначення місць для можливого розташування військових баз: вони мають бути безпечними.

Таким чином, головна проблема відносин України та Північноатлантичного Альянсу не в запровадженні технічних стандартів, а в непривабливості нашої країни як потенційного партнера. За всіма цими розмовами про стандарти НАТО ми забуваємо про основну нашу мету: перебудувати ЗСУ так, щоб вони були здатні до відсічі зовнішніх загроз. Для цього не обов'язково вступати до Альянсу або виконувати всі його стандарти. Треба порівняти прин-

ципи організації, комплектування, озброєння та навчання країн НАТО з нашими. На превеликий жаль, ЗСУ за багатьма параметрами — це іракська армія 13 років тому.

Озброєння української армії здебільшого застаріле, радянських часів, хай там як його намагаються "модифікувати". Експерти НАТО вважають, що будь-яка бойова техніка має оновлюватися кожні п'ять-шість років. Інакше вона буде приречена на ураження супротивником.

Новітні озброєння, їх розробка та постійна співпраця — головна складова могутності Північноатлантичного Альянсу. Українська оборонка, на жаль, поки що не здатна щось запропонувати своїм колегам із НАТО. Щоб змінити ситуацію, державі потрібно вкладати гроші в розробку нових технологій. Але цього не відбувається. Як наслідок, найбільшим досягненням нашої оборонки є модернізація радянських зразків важких озброєнь.

Стандарти Альянсу для української оборонної промисловості відкривають нові можливості з розробки, виробництва та реалізації озброєння та військової техніки, нові напрями кооперації із західними партнерами. Зокрема, можуть бути організовані спільні підприємства і виробництва, створені привабливі інвестиційні та офсетні умови, організована передача на територію України технологій виробництва вузлів і агрегатів для комплектації систем озброєнь для національних збройних сил, а також спільне виробництво для виходу на ринки третіх країн.

Проте наявність новітніх озброєнь — це лише півсправи. Військові

теоретики одностайні в тому, що для ведення бойових дій потрібно мати:

- сталі військові колективи з досвідченими командирами на чолі;
- добре навчені війська;
- високий рівень командно-штабної підготовки офіцерів;
- власну систему зв'язку, яку важко подолати засобом радіоелектронної боротьби супротивника;
- транспортні засоби для безпечного підвезення боєзапасів та евакуації поранених.

Тільки за таких умов війна буде миттєвою та результативною, як у випадку з військами Північноатлантичного Альянсу в Іраку та Лівії.

Упровадження стандартів НАТО у бойову підготовку військ, а також підготовку офіцерського та сержантського складу дасть можливість суттєво підняти рівень боєздатності української армії. Крім того, це дозволить не тільки перейняти колосальний досвід кращих армій світу, а й досягти сумісності з ними. У нас теж залишається досить низький рівень командно-штабних кадрів. Національний університет оборони імені Івана Черняхівського, який готує офіцерів середньої та вищої ланок, не відповідає сучасним світовим стандартам. Українських офіцерів слід відправляти на навчання за кордон. Причому в цьому питанні країни НАТО традиційно йдуть на поступки й часто приймають абітурієнтів навіть власним коштом (на гранти). У НАТО почали висувати нові вимоги до командних кадрів: груба фізична сила поступово відхо-

дить на другий план, поступаючись місцем інтелекту. Кожен офіцер у найближчому майбутньому справді матиме перевагу над супротивником завдяки інтелекту та інноваційним підходам, тобто здатності виявляти ініціативу та нестандартно діяти. Найінтелектуальнішою вважається армія Японії, де навіть значна частина сержантського складу — люди з вищою освітою.

Важливим є і питання переведення на стандарти НАТО так званого “соціального пакету” українських військовослужбовців, який дасть змогу зробити службу в армії привабливою, престижною та перспективною. Оскільки “соціалка” у НАТО — це не тільки високе грошове забезпечення військовослужбовців, а й реалізація їхніх соціальних гарантій, серед яких вирішення житлового питання, гарантії права на охорону здоров'я і медичну допомогу, страхові гарантії, гарантії при звільненні з військової служби тощо.

Висновки. В умовах коли Україна не подала заявку на вступ до НАТО, а НАТО не дає для неї чітких гарантій стати його членом, впровадження в Україні стандартів, які використовують США, Німеччина, Велика Британія та інші, потягне за собою позитивні зміни не тільки безпосередньо у збройних силах. Реформування армії за стандартами НАТО — це процес, в результаті якого буде зростати боєздатність наших збройних сил, а з нею і обороноздатність всієї країни. Через постійну загрозу з боку Росії цей аргумент більш ніж вагомий. Це потрібно насамперед нам, а не Альянсу. Загалом реформування ЗСУ за натовськими стандарта-

ми прискорить створення в Україні справжньої професійної армії. Саме професійної, а не армії контрактників, яку сьогодні будують в Україні та намагаються подати як професійну. В арміях країн НАТО (безвідносно до системи призову) військовослужбовець — це передусім професіонал, який щодня займається бойовою підготовкою, експлуатує сучасне озброєння, а не думає про те, як прогледувати свою сім'ю і де знайти для неї житло.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Угода* про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” від 27.11.2014 р. [Електронний ресурс] // ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
2. *Указ* Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” від 26.05.2015 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
3. *Довідник* НАТО. — 1110 Brussels, Belgium: NATO Public Diplomacy Division, 2006. — 386 с.
4. *Північноатлантичний альянс: історія, функції, структура, відносини з Україною* / за заг. ред. проф. Д. І. Дзвінчука. — Івано-Франківськ: Місто НВ, 2012. — 604 с.
5. *Закон* України “Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості” від 23 грудня 2014. р. № 1014.
6. *Шейко Юрій*. Українська армія за стандартами НАТО: реформа без запрошення в Альянс [Електронний ресурс] // Юрій Шейко. — Режим доступу: <http://dw.com/p/1Duarmajorhorvat/>
7. *Чи близько* до стандартів НАТО? У чому ЗСУ не відповідають формату Північноатлантичного Альянсу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: milnavigator.com/uk/blizko-li-k-standartam-nato-v-chem-vsunne-sootvetstvuyut-formatu-severoatlanticheskogo-alyansa/
8. *Из Минобороны* уволят 2/3 руководящего состава [Електронний ресурс] // Українські Новини. — Режим доступу: <http://ukranews.com/news/206180.iz-minoboroni-uvolyat-23-rukovodyashchego-sostava.ru>
9. *Петр Порошенко* призвал сократить генералов-силовиков. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://1kr.ua/news-26000.html>
10. *Непряха Н., Уляницький Д.* Продовжують обіцяти: що пропонує Україні Кабмін Володимира Гройсмана [Електронний ресурс] // Н. Непряха, Д. Уляницький. — Режим доступу: РБК-Україна 19.04.2016 rbc.ua/ukr/analytics/prodolzhayut-obeshchat-predlagaet-ukraine-1460996956.html
11. *Указ* Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. “Про Стратегічний оборонний бюлетень України” № 240/2016 від 6 червня 2016 р.
12. *Порошенко*: Україна домовилася про рух до нового статусу в стосунках з НАТО [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.eurointegration.com.ua/news/2016/09/23/7054951/

Sergey Egorovich Sahanenko,

Doctor of Science in Public Administration, professor, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government, Odessa Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 65009, Ukraine, Odessa region, Odesa, Genuezska Str., 22a, tel.: 0934808158, e-mail: ird@ukr.net

Саханенко Сергій Єгорович,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування, Одеський регіональний інститут державного управління національної академії державного управління при Президентові України, 65009, Україна, Одеська область, м. Одеса, вул. Генуезька, 22а, тел.: 0934808158, e-mail: ird@ukr.net

Саханенко Сергей Егорович,

доктор наук по государственному управлению, профессор, профессор кафедры государственного управления и местного самоуправления, Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 65009, Украина, Одесская область, г. Одеса, ул. Генуэзская, 22а, тел.: 0934808158, e-mail: ird@ukr.net

Natalia Nikolaievna Kolesnichenko,

PhD in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Regional Policy and Public Administration, Odessa Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 65009, Ukraine, Odessa region, Odesa, Genuezska Str., 22a, tel.: 0662549112, e-mail: ird@ukr.net

Колесніченко Наталія Миколаївна,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування, Одеський регіональний інститут державного управління національної академії державного управління при Президентові України, 65009, Україна, Одеська область, м. Одеса, вул. Генуезька, 22а, тел.: 0662549112, e-mail: ird@ukr.net



Колесниченко Наталья Николаевна,

кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры региональной политики и публичного администрирования, Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 65009, Украина, Одесская область, г. Одеса, ул. Генуэзская, 22а, тел.: 0662549112, e-mail: ird@ukr.net

THE PREREQUISITES FOR CONSOLIDATED LOCAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Abstract. With the formation of the new consolidated local communities, Ukraine made a historic step in the development of its state. Really, not declaratively we started the reform of local self-government, part of which is, decentralization of power, or the transfer of financial and administrative autonomy of local municipalities. However, to date, there is urgent need of formation of practical conditions for effective reform of the combined local communities.

Keywords: consolidated local community, the state, reforming the combined territorial communities.

ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ КОНСОЛІДОВАНИХ МІСЦЕВИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Анотація. З утворенням нових консолідованих місцевих громад Україна зробила історичний крок у розвитку свого державотворення. Реально, а не декларативно у нас розпочалася реформа місцевого самоврядування, складовою частиною якої є децентралізація влади або передача фінансової та управлінської самостійності місцевим муніципалітетам. Однак на сьогодні наріла необхідність формування практичних дієвих умов для реформування об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: консолідовані місцеві громади, державотворення, реформування об'єднаних територіальних громад.

ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ МЕСТНЫХ ОБЩИН В УКРАИНЕ

Аннотация. С образованием новых консолидированных местных общин Украина сделала исторический шаг в развитии своего государства. Реально, а не декларативно у нас началась реформа местного самоуправления, составной частью которой есть децентрализация власти или передача финансовой и управленческой самостоятельности местным муниципалитетам. Однако на сегодняшний день существует назревшая необходимость формирования практических действенных условий для реформирования объединенных территориальных общин.

Ключевые слова: консолидированные местные общины, государства, реформирование объединенных территориальных общин.

Target setting. Its not a secret, that consolidation process in Ukraine provides local communities with more power in making decision and, at the same time, raises the level of their responsibility. However, most of the people stay relatively passive, because of the habit inherited from Soviet Union times, and wait for the state/municipality to deliver basic community services. For many, the information related with governance and service delivery is not accessible due to lack of adequate ICT capacity or lack of willingness at the level of executive wing of the city councils. Some of the municipalities have broken the norms by successfully involving citizens in decision-making process while citizens in certain areas have demonstrated active participation in development and sustainable delivery of community services. Such success cases ought to be documented and disseminated for wider adoption.

Analysis of recent research and publications. Up to January 1, 2015 in Ukraine there were such administrative units: the Autonomous Republic of Crimea, 24 oblasts, 490 rayons, 460 towns/cities, 111 city districts, 885 townships, 10,279 village councils, 28388 villages. Since 2005 there were several active attempts of administrative-territorial reform, but it has obtained its practical implementation only from 2014 due to the adoption of the Concept on the Reforming of the Local Self-Government and Territorial Arrangement of Power in Ukraine [1] (Cabinet of Ministers' Regulation № 333-p) and the Action Plan for its Implementation [2] (Cabinet of Ministers' Regulation № 591-r of

18.06.2014) by the Cabinet of Ministers of Ukraine on April 1, 2014.

The purpose of the article is the investigation of the approaches and problematic issues of the formation of new consolidated local communities in Ukraine.

The statement of basic materials. The aim of the reform of local self government is primarily to ensure its ability to solve local issues independently, using its own resources. It is about empowering local communities with greater resources and mobilization of their internal resources.

According to the Plan in 2014–2015 the amendments to the Budget [3] and Tax Code of Ukraine [4] were made, which implemented the first phase of fiscal decentralization. Thus, the changes to the Budget Code encouraged communities to consolidate and increase their ability to move through the mechanism of consolidated community budgets to direct relations with the state budget. As the result of their consolidation these communities are given the authority and resources which are the same as the cities of regional importance have. On the contrary, the municipalities that are apart of the consolidation will remain out of the process and lose their right to execute the delegated powers of local governments in villages, townships, cities of rayon importance which have not been consolidated.

In January 2015, developing the Concept, the Parliament adopted the Law of Ukraine “On voluntary consolidation of communities” [5] (№ 157-VIII of 05.02.2015 — law № 157). For its implementation the Government approved The Methods

of Self-Sufficient Territorial Communities Formation [6] (Cabinet of Ministers' Regulation № 214 from 04.08.2015 — Method). These acts determine whether the consolidation process should take place for the community to become wealthy.

Voluntary consolidation of territorial communities of villages, townships, towns/cities should be provided under the following conditions:

1) in the consolidated territorial community there can not be another local community, which has a representative body of local self-government;

2) the territory of the territorial community should be inseparable, the boundaries of the consolidated community are determined by the external jurisdiction of the consolidated communities' councils;

3) the consolidated local community must be located within the territory of the Autonomous Republic of Crimea, of one oblast;

4) while making a decision on voluntary consolidation of local communities the historical, natural, ethnic, cultural and other factors affecting the socio-economic development of the consolidated territorial community are taken into account;

5) the quality and accessibility of public services provided in the consolidated local community, can not be lower than before the consolidation.

The administrative center of the consolidated territorial community is the defined locality (village, township, town/city), which has developed its infrastructure and is usually located near the geographic center of the territory of the consolidated local community.

This process is based on seven principles:

1) the constitutionality and legality;

2) voluntary;

3) economic efficiency;

4) state support;

5) the ubiquity of local self-government;

6) transparency and openness;

7) liability.

The first principle of legality and constitutionality testifies that the process of consolidation should not violate the law, approved by the Constitution and the laws of Ukraine.

The second principle of voluntariness notes that most communities are entitled the right to decide with whom to form a consolidated community, taking into account the local mentality, historical, economic and national traditions.

However, the third principle causes the formation of communities mainly on the basis of economic efficiency, that is — on the basis of their own resources. This involves the understanding of the economic potential for the formation of revenues to the local budget.

The fourth principle guarantees state support to consolidated communities as allocation of financial resources from the state budget for the development of territories. Thus the possible sources are the State Regional Development Fund and targeted subsidies from the state budget of Ukraine.

The principle of ubiquity of local self-government strengthens the power of local councils to manage all the resources of the territory of a consolidated community.

Transparency and openness of local self government means for every citizen of the community the possibility to realise how the budget is spent, what are the procedures for public services and so on.

Getting the right to manage resources and make decisions on community development should be accompanied by the responsibility of the officials.

The Law of Ukraine “On a voluntary consolidation of local communities” Article 11 [5] prescribes the standards for the development of the document titled “The Perspective Plan for forming communities of the oblast”.

The Perspective Plan is developed by the relevant oblast state administration according to the methods of self-sufficient local communities formation and covers the entire territory of the oblast. The basis of the Perspective Plan is The Methods of Self-Sufficient Communities Formation being developed by the central executive body to form and implement the public policy on territorial arrangement of local government, administrative-territorial division system and is approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine. The Ministry of Regional Development was identified as such central authority.

In order to ensure openness and transparency of the Perspective Plan drafting a working group composed of representatives of the Administration, relevant local self-government body, neighbourhood bodies and the public can be created.

While drafting the Perspective Plan and with the aim to involve citizens the officials authorised by the state administration provide consultations

with the representatives of local self-government and their associations and entities of entrepreneurship and their associations.

The protocol is developed as the result of consultations made. Consultations are conducted during:

- establishing a list of communities that are self-sufficient to be consolidated into the territorial community;
- establishing a list of communities, areas which are not covered by the availability of potential zones of administrative centers;
- defining the boundaries of self-sufficient of communities areas.

Consultations are conducted primarily with the representatives of local communities, the territory of which is potentially accessible for several administrative centers.

The draft Perspective Plan is approved by the relevant Oblast Council and is brought to the Cabinet of Ministers of Ukraine together with the passports of the self-sufficient communities for its approval.

In the development of the Perspective Plan the following factors are taken into account:

1) identification of potential administrative centers of regional significance and settlements with the status of regional centers and areas of availability.

2) identification of potential administrative centers of settlements (villages, towns), which previously had the status of rayon centers.

3) identification of potential administrative centers of other settlements (villages, towns, cities), the area of which is not covered by the areas of po-

tential accessibility to administrative centers.

The boundaries of the self-sufficient territorial communities area are determined by the external jurisdiction of the councils of communities that are part of it.

The boundaries of the self-sufficient communities area are defined with the following requirements:

- the area of the self-sufficient territorial communities should include the territory of communities that belong to it, and be inseparable;
- the self-sufficient of municipalities are located within the territory of the oblast and if possible within one rayon.

The territorial community, which is located at the same distance from the potential administrative centers of the self-sufficient communities can be incorporated into one self-sufficient local community, the potential administrative center of which has the most developed social and transport infrastructure, and is located within the rayon.

The Law of Ukraine “On voluntary consolidation of communities” involves successive stages of the consolidation and determines the time frame of the phases [5]. This algorithm has the following steps:

Stage I. Initiating. The initiators of the voluntary consolidation of communities of villages, towns, cities could be:

- 1) the village/town/city mayor;
- 2) at least one third of the deputies of the village, town or city council;
- 3) citizens (through local initiatives);

- 4) the neighbourhood bodies of the territory (if they represent the interests of at least one third of the members of their territorial community).

The proposal for initiating a voluntary association of local communities should, inter alia, include: 1) a list of communities, united, indicating the relevant areas; 2) determination united administrative center of the local community and its name.

The proposal on initiating the voluntary consolidation of communities can be done as:

- the order of village/town/city mayor (Article 59 of the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” [7]), if such consolidation is initiated by the village/town/city mayor;
- the written appeal to the village/town/city mayor from the deputies, if such consolidation is initiated by the third of the total number of the deputies of the local council;
- a written appeal to the village/town/city mayor added with the protocol of the meeting of the members of the territorial communities or community organizations.

Village/town/city Mayor provides the revision of the proposal for initiating a voluntary consolidation of local communities and public debate, which is held within 30 days after receiving a proposal. Public debate aims to involve the public to consider the proposal. The organizers of public debate determine independently the form of the meeting (conference, forum, public hearings, round-table meetings, meetings, or ra-

dio/TV debate, Internet conference, e-consultation), based on the need to involve as many interested participants and their organizational opportunities.

Public debate provides:

- 1) addressing of organizational (technical) issues;
- 2) study of the proposals (comments) on the voluntary consolidation of local communities by the organisers and the analysis of submitted proposals (remarks);
- 3) synthesis and publication of the public debate outcomes.

Stage II. Consideration of the initiative. After the public debate the proposal is submitted to the relevant council for the next session decision.

Stage III. The decision on voluntary consolidation of communities.

Stage IV. The formation of a consolidated local community.

Conclusion. The great incentive in the process of voluntary consolidation of local communities means also the additional financial resources available to the cities of oblast importance (especially 60 percent of tax on personal income) and mostly the additional authority of that category of cities.

REFERENCES

1. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. *Розпорядження* Кабінету міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” від 18 червня 2014 р. № 591-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>
3. *Бюджетний Кодекс* України [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2010. — № 50–51. — Ст. 572. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. *Податковий кодекс* України [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2011. — № 13–17. — Ст. 112. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
5. *Закон* України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2015. — № 13. — Ст. 91. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
6. *Методика* формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248117469&cat_id=246711250
7. *Закон* України “Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] // ВВР України. — 1997. — № 24. — Ст. 170. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>



УДК: 94:069.8(477)19

Соболь Ігор Ігорович,
магістр кафедри державного управління,
Національна академія державного управління при Президентові України,
03057, м. Київ, вул. Ежена Пот'є, 20, тел.:
0677379447, e-mail: igorsobol@hotmail.com

Соболь Игорь Игоревич,
магистр кафедры государственного управления,
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,
03057, г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, тел.: 0677379447, e-mail: igor-sobol@hotmail.com

Igor Igorevich Sobol,
master of the Department of Public Administration,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine,

03057, Kyiv, Eugène Pottier Str., 20, tel.: 0677379447, e-mail: igorsobol@hotmail.com

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ РЕЙХСКОМІСАРІАТУ “УКРАЇНА”

Анотація. У статті досліджено особливості проведення окупаційного режиму, зокрема організацію влади та управління Рейхскомісаріату “Україна” — адміністративно-територіальний устрій, судову систему, соціальне забезпечення населення.

Ключові слова: Рейхскомісаріат “Україна”, адміністративно-територіальний устрій, влада і управління.

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ РЕЙХСКОМИССАРИАТА “УКРАИНА”

Аннотация. В статье исследованы особенности проведения оккупационного режима, организация власти и управления Рейхскомиссариата “Украина” — административно-территориальное устройство, судебная система, социальное обеспечение населения.

Ключевые слова: Рейхскомиссариат “Украина”, административно-территориальное устройство, власть и управление.

FEATURES OF GOVERNANCE AND MANAGEMENT OF REICHSCOMMISARIAT OF UKRAINE

Abstract. The features of realization of the of occupation regime are investigated in the article, organization of authority and governance Reichskommiss-

sariat “Ukraine” — administrative division, judicial system, social security of the population.

Keywords: Reichskommissariat “Ukraine”, administrative division, authority and governance.

*“Війна — це коли за інтереси інших
гинуть абсолютно безвинні люди”.*

У. Черчилль

Постановка проблеми. Під час Другої світової війни значна частина території Радянського Союзу була загарбана Третім Рейхом та розділена на ряд окупаційних утворень, що мали різні форми існування: території включені безпосередньо до Рейху — дистрикт “Галичина” та гебіт “Білосток”; цивільні адміністративні утворення — Рейхскомісаріати “Остланд” та “Україна”; зона військової адміністрації, що об’єднувала території під контролем вермахту. Кожна з них мала свої особливості проведення окупаційного режиму, зокрема і на території згаданих рейхскомісаріатів.

У сучасній українській історичній науці це питання залишається актуальним та малодослідженим водночас. Вивчення встановленого режиму на території СРСР почалося відразу після його визволення. Проте, зважаючи на радянську ідеологічну доктрину в розкритті цієї проблеми, домінувала теза про однаковість окупаційного режиму на всіх радянських територіях, що підтверджувалося репресійними, економічними та ідеологічними аспектами. Після розпаду Радянського Союзу розпочався період об’єктивного дослідження історії війни, кожної з колишніх

радянських республік. Праці цього періоду відійшли від радянської концепції режиму окупації та акцентують увагу на їх особливостях через призму їхньої державності. Зокрема, вони свідчать про унікальність окупаційного режиму в тих країнах, що входили до складу Рейхскомісаріатів “Остланд” та “Україна”.

Мета статті. Наведене свідчить, що порушена проблема належить до малодосліджених та водночас громіздких для розкриття, адже вона має поєднати офіційні погляди п’ятих окремих держав, що в період 1941–1944 рр. входили до складу цих цивільних утворень. Метою цієї роботи є дослідження організації влади та управління Рейхскомісаріату “Україна”.

Виклад основного матеріалу. 17 липня 1941 р. А. Гітлер, начальник штабу Верховного головнокомандування Кейтель, рейхсміністр і начальник рейхсканцелярії д-р Ламмерс підписали наказ про запровадження цивільного управління на окупованих східних територіях. У ньому, зокрема, наголошувалося: “Після закінчення бойових дій в окупованих східних областях управління цими областями переходить від військових інстанцій до органів цивільної влади. Області, на які поширюється це положення, і час передачі управління областю цивільним органам визначаються в кожному

окремому випадку моїм особливим наказом”. Усі області, що не входили до компетенції адміністрації Генерального губернаторства або адміністрації прикордонних з Німеччиною областей, підлягали рейхсміністру в справах окупованих східних областей.

Рейхскомісаріат “Україна” було створено за наказом Гітлера 20 серпня 1941 р. [1, с. 30–31]. У період з 1 вересня 1941 р. по 1 вересня 1942 р. включно військовою владою до РКУ поступово було передано територію Волинської, Дніпропетровської, Житомирської, Запорізької, Кам’янець-Подільської, Київської, Кіровоградської, Полтавської, Ровенської областей, майже всю Миколаївську область (без трьох західних районів), 6 північних районів Тернопільської області, північно-східні райони Вінницької та Одеської областей, а також південні райони чотирьох білоруських областей — Брестської, Пінської (з 1954 р. включена до Брестської), Поліської (з 1954 р. включена до Гомельської) і Гомельської.

Територію РКУ було поділено на шість генеральних округ, ті, своєю чергою, станом на 1 січня 1943 р. на 114 округ, які охоплювали разом 433 райони [2, с. 1–4]. Їх очолювали відповідно: генеральний комісар, окружний комісар, голова району. У великих містах, що прирівнювалися до округи, управління здійснювали міські комісари (штадткомісари). Найнижчою ланкою в сільській місцевості була сільська громада, яку очолював староста, в містах без поділу на райони — міські громади, а в містах з поділом на райони — міські районні громади [10].

Представники німецької влади займали посади генеральних, окружних і міських комісарів. Місцеве так зване допоміжне управління починалося з районного рівня. У великих і малих містах органами місцевого управління були міські управи, на чолі яких у містах з поділом на райони стояв голова, а в містах без поділу на райони — бургомістр [3]. Якщо невелике місто або містечко було місцем осілості генерального або окружного комісара, то посаду бургомістра займав представник німецької влади [4, с. 11; 19, с. 91]. При цьому варто зазначити, що німці називали бургомістром усіх керівників міських управ незалежно від розміру міста. Голова Київської міської управи, наприклад, також називався у німецьких документах бургомістр [5, с. 8]. Проте це не заперечувало офіційно діючий на той час перекладний термін *голова*.

Назва “Рейхскомісаріат Україна” у 1941–1944 рр.

Слово *Reichskommissariat* (з нім. імперський комісаріат) означає територію, що знаходиться під управлінням рейхскомісара, і водночас — адміністрацію рейхскомісара. Останнє значення було неофіційним, а побутувало у розмовній мові, проникаючи часто до службового листування (див. рис. 1).

Територія, що перебувала у віданні міністра у справах окупованих східних областей, поділялася на рейхскомісаріати, а ті, своєю чергою, — на генеральні округи, що склалися з округів (областей). Очолювалися ці адміністративні одиниці відповідно рейхскомісарами, генерал-комісарами та гебітс-



Рис. 1. Мапа Рейхскомісаріату “Україна”

комісарами, причому на перші дві посади призначав особисто фюрер, а керівників головних управлінь рейхскомісаріату, а також гебітскомісарів — рейхсміністр у справах окупованих східних областей.

Апарат міністерства у справах окупованих східних областей адаптувався до виконання визначених нацистською верхівкою Німеччини завдань. У його структурі перебував департамент у справах України і Прибалтики, що складався з головних відділів (управлінь). Політичне управління на чолі з Г. Лейббрандтом відповідало за вироблення й формулювання політичних засад і директив, орієнтованих на оптимізацію управління зайнятими землями. У березні 1944 р. його реорганізували у Головний політичний штаб. На адміністративне управління (керівник — Л. Рунге) покладалася відповідальність за організацію всіх сфер життя. Економічне

управління (очільник — Г. Шлоттерер) займалося організацією виробництва, підприємництва, торгівлі, а також використанням промислової та сільськогосподарської продукції в окупованих теренах. До компетенції технічного управління, яке очолював Ф. Шютце, входили налагодження будівельних і ремонтних робіт, водного господарства, комунікацій тощо. З огляду на складність забезпечення кваліфікованими управліннями державних служб, на окупованих землях особливого значення набувала діяльність управління кадрів. Важливі функції покладалися на управління преси та пропаганди, культури та ін. [7, с. 22].

Спочатку територія Рейхскомісаріату “Україна” (РКУ), передана цивільній німецькій адміністрації 28–29 серпня, була незначною. Надалі, з окупацією всієї території України його межі розширилися. Як-

що у серпні 1941 р. РКУ охоплював 71 тис. кв. км, то у жовтні — 176 тис. кв. км, 16 листопада — 235 тис. кв. км. На початок 1943 р. його площа становила 339 тис. кв. км, тут мешкало 16,9 млн осіб. У серпні 1941 р. були підготовлені загальні директиви рейхсміністерства східних областей про адміністративний поділ окупованих територій України, якими визначалися кордони РКУ. На заході й південному заході рейхскомісаріат межував з колишніми Львівською і Тернопільською областями по лінії Сокаль — Броди — Підволочиськ — р. Збруч до впадання в р. Дністер. Далі кордон проходив уздовж Дністра до с. Василютів (неподалік Могилева-Подільського), с. Лядова через Примазеницю, Бар (включно), потім — уздовж р. Ров і західного берега Бугу до його впадання в Чорне море. На півночі кордони проходили в середньому в 20 км на північ від залізничної колії Брест — Гомель до пункту, що знаходився в 20 км на схід від Мглина. Автори документа передбачали створення 7 генеральних округ (Generalbezirk).

1. Генеральний округ “Волинь” охоплював територію Рівненської, Луцької і Кам’янець-Подільської областей, потім — південну частину Брестської та Пінської областей колишньої БРСР. Місто Рівне стало місцем осідку генерал-комісара і рейхскомісара Е. Коха (тимчасово, до особливого розпорядження фюрера). Площа генерального округу “Волинь”, що складалася з 24 округ, становила 80 508 кв. км, кількість мешканців — 4212 тис. осіб. Очолив генеральний округ обергрупенфюрер СА Шене.

2. Генеральний округ “Житомир” очолив урядовий президент Клемм. Він складався з 29 округ (територія Вінницької та Житомирської областей, потім — південна частина Поліської області БРСР. Площа — 64 800 кв. км, населення — 2917 тис. осіб. Адміністративний центр — Житомир).

3. Генеральний округ “Київ” (26 округ на території Київської та Полтавської областей) на чолі з урядовим президентом Шуленбергом мав найбільшу площу — 71 790 кв. км і кількість населення — 4456 тис. осіб. Місце перебування генералкомісара — Київ.

4. Генеральний округ “Миколаїв” (обергрупенфюрер СС і СА Опперман) складався з 14 округ на території колишніх Миколаївської та Кіровоградської областей. Адміністративним центром визначено Миколаїв. Площа — 46 880 кв. км, населення — 1920 тис. осіб.

5. Генеральний округ “Таврія”, який очолював гауляйтер, генеральний консул Фраценфельд, розташовувався на території колишньої Кримської АРСР і південної частини Миколаївської та Запорізької областей і складався з 14 округ. Офіс генералкомісара міг бути розташований у Сімферополі або Севастополі. На ділі розміри цього генерального округу обмежувалися тільки районами двох згаданих областей і дістали назву “Teilbezirk Tawrien” (частина області “Таврія”). Його центром став Мелітополь. Площа — 22 900 кв. км, населення — 662 тис. осіб.

6. Генеральний округ “Чернігів” мав об’єднати територію Чернігівської та Сумської областей, пів-

денні частини Гомельської (БРСР) та Орловської областей (РРФСР) і складався з 18 округ з центром у Чернігові. Однак Чернігівський генеральний округ так і не був створений, й упродовж усієї окупації ця територія залишалась у підпорядкуванні військового командування [8, с. 36–37].

Центральний апарат рейхскомісаріату мав таку структуру [9]. Рейхскомісару безпосередньо підпорядковувалися його заступник, референт, ад'ютант, начальник інформаційної служби, приват-канцелярія. При апараті були постійно відряджені вищий начальник СС і поліції, зв'язковий офіцер військового командування, уповноважені із закордонних справ, пошти та залізниць, моторизована рота. Уконституювання центрального адміністративного апарату РКУ віддзеркалювало структуру міністерства окупованих східних областей і базувалося на чотирьох головних управліннях — центральному, політичному, господарському й технічному. Головне управління очолював фон Ведельштадт, його заступником був призначений Даргель (на нього покладалося керівництво всіма адміністративними структурами). Центральним бюро керував Клебановський, персональним відділом — фон дер Грьобен, організаційним — фон Ведельштадт, житловим і фінансовим — Шайбарт. Даргель стояв також на чолі політичного управління, в якому діяли відділи політики (Бальтцо), праці та соціальної політики (Шрайберг), адміністрування (Віттке), охорони здоров'я, ветеринарії (Шварц), фінансів (Гоель), науки і культури

(Бальтцо), соціального захисту й допомоги (Брандт).

У складі господарського управління функціонували відділи промисловості (Йонас), харчування й сільського господарства (Корнер), лісозаготівель і полювання (Вахгольц), ціноутворення (Шутц), банків і грошей (Радевальд), обігових коштів і валютної політики (Грюнберг), установ і права (Вальтер). На чолі управління техніки й шляхів сполучення стояв президент дирекції імперських залізниць Бауман, під керівництвом якого працювали відділи доріг, водного транспорту, водного господарства, висотного індустріального будівництва, гірничого будівництва, шляхів сполучення [10].

Надалі структура апарату РКУ зазнавала трансформацій, а також персональних змін. Так, центральне управління розширилося до 9 відділів: особового складу, економічного, фінансів, заготівель та постачання, архівного, житлового, харчування, обліку, головного бюро. Політичне управління мало 14 відділів: загальний, поселенської, культурної політики, економічної, трудової та соціальної політики, жіночий, юнацтва, праці, загальної пропаганди, науки та мистецтва, медичний, ветеринарний, фінансовий, юридичний, загального керівництва. На політуправління покладалася реалізація нацистських ідейно-політичних заasad і директив з управління зайнятими територіями. Господарське й технічне управління були покликані забезпечити практичне розв'язання проблем, пов'язаних з матеріально-технічним та організаційним забезпеченням відбудовних і налагоджу-

вальних робіт у виробничій сфері й використання промислової та сільськогосподарської продукції в РКУ.

Відділи головних управлінь склалися з великої кількості підвідділів. Так, у структурі відділу продовольства й сільського господарства функціонували підвідділи земельно-правової політики, державних помість, ринкових товариств, сільськогосподарських поселень; у відділі науки і мистецтва — підвідділи ви-

щої школи, шкільний, книжковий, образотворчого мистецтва, сценічний; у відділі загальної пропаганди — підвідділи пропаганди, преси, радіо, кіно, закордонних зв'язків, виставковий (експозиційний), господарського вербування, обслуговування військ тощо.

Генеральні комісаріати й гебітско-місаріати мали аналогічну, хоча й де-що спрощену структуру (див. рис. 2, 3) [6; 11].

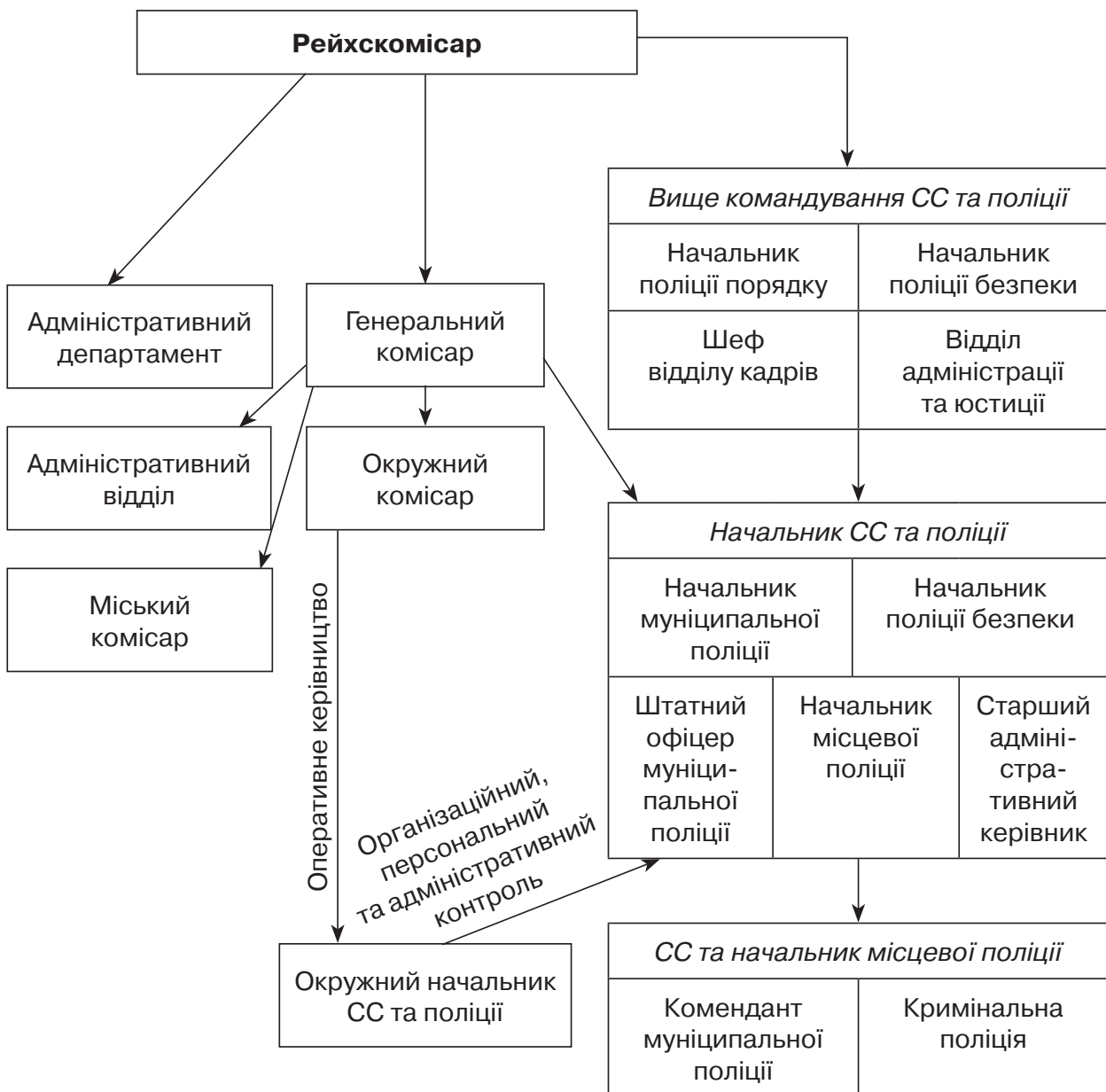


Рис. 2. Особливості управлінського апарату на рівні округного комісаріату

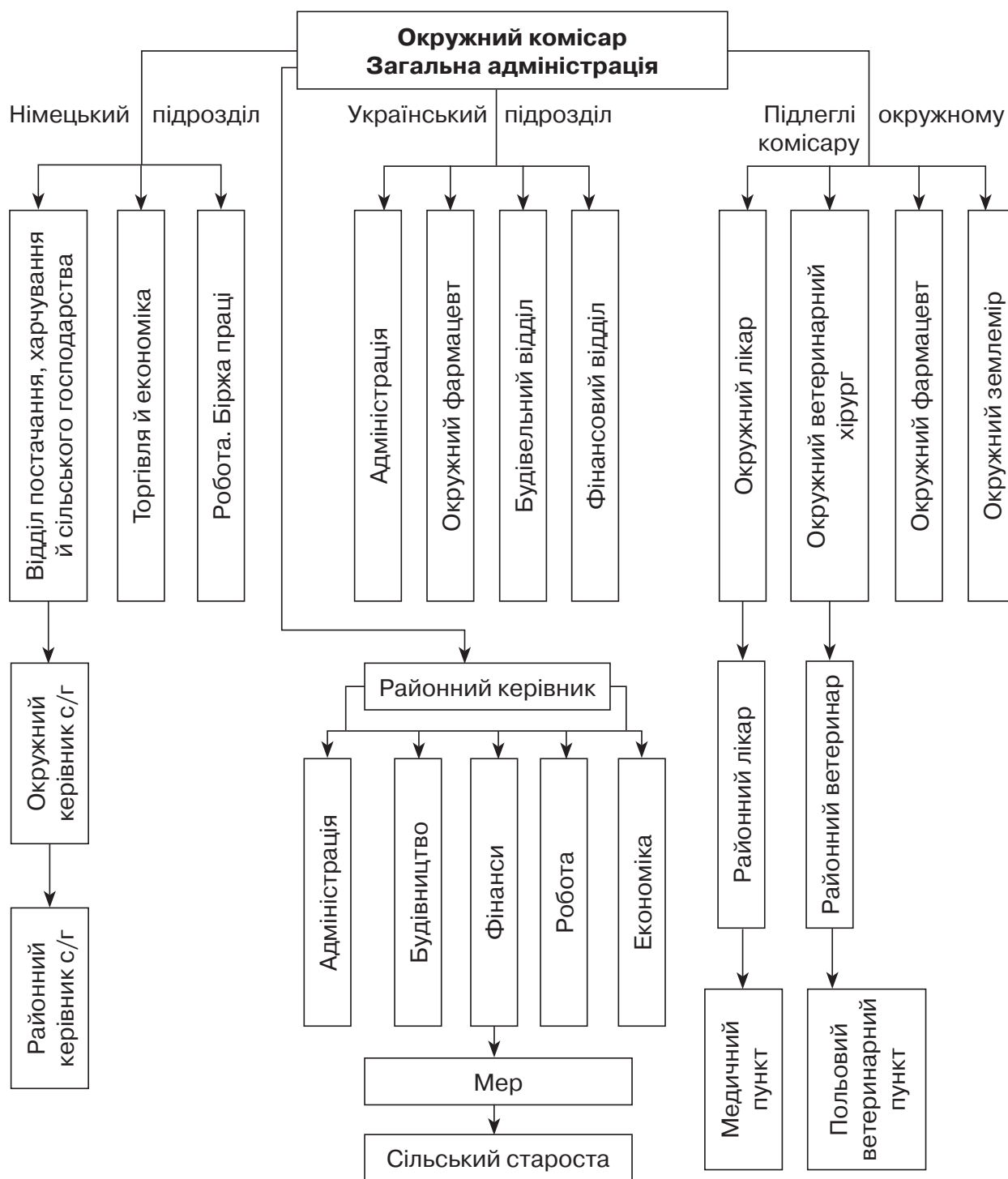


Рис. 3. Судова система на рівні окружного комісаріату

Проблема судочинства на території Рейхскомісаріату “Україна” і військової зони в роки гітлерівської окупації належить до однієї з досліджених проблем вітчизняної історії, гострих та незручних тем, яка потребує спеціального глибокого дослідження, пошуку та введення

до наукового обігу нових джерел, якісного узагальнення. Тривалий час вітчизняна історіографія досліджувала окупаційний період тільки у межах дозволеного радянською компартійною ідеологією. Неоднозначні, суперечливі явища залишалися поза полем об’єктивного та неупе-

редженого осмислення. Більше того, сором'язливо-обережне ставлення до цієї теми продовжувалося й після того, як перестали діяти цензурні рогатки і тотальний контроль над ученими з боку компартійних ідеологів. Лише останнім часом науковці приступили до висвітлення проблем про військовополонених, долю “остарбайтерів”, колабораціонізм та інших на рівні дисертацій, монографій, статей. Широкий доступ до архівних документів та матеріалів, повернення до історичної правди дають можливість об'єктивно оцінити минулі події та заповнити одну з “білих плям” нашої історії.

Німецька окупаційна адміністрація з перших днів створення у своїй практичній діяльності зіштовхнулася з проблемою соціального забезпечення тієї частини місцевого населення, яка не могла самостійно себе утримувати. До цієї категорії населення належать інваліди, люди похилого віку, діти-сироти. Певні витрати щодо утримання цих людей завжди несуть як держава, так і суспільство. Як у радянській, так і в сучасній історіографії цей напрям дослідження був фактично відсутній, а наявні праці лише конкретизували злочинні дії окупаційної адміністрації у цьому сегменті суспільного життя. Лише дослідження І. Спудки певним чином заповнює цю тематичну нішу [12].

Отже, цивільна адміністрація проводила відкрито дискримінаційну політику у сфері соціального забезпечення верств місцевого населення, які потребували допомоги. Виняток становили етнічні німці, які отримували непогане як на той час матеріальне забезпечення та пільги.

Проблеми соціального забезпечення місцевого населення були покладені на органи місцевого управління, діяльність яких була регламентована численними обмежувальними заходами. До того ж вони не володіли необхідними матеріальними ресурсами. У цих умовах часткове розв'язання проблеми було здійснене громадськими організаціями, які невдовзі фактично були введені до структури органів місцевого управління, а їхня діяльність суворо контролювалася.

Висновки. Окуповані радянські території були поділені на три категорії, що різнилися політико-управлінським статусом: окремі регіони, які ввійшли до складу Третього рейху; цивільні адміністративні одиниці під контролем Міністерства окупованих східних територій; “зона військової адміністрації” під керівництвом вермахту. Рейхскомісаріати “Остланд” та “Україна” об'єднували половину окупованої території СРСР. До складу РКУ входили північні області Білоруської РСР та Українська РСР без ряду західних та східних областей. Таким чином, німецька окупаційна влада була не зацікавлена у збереженні цілісності окремих радянських республік. Головне місце зайняли плани їхньої реорганізації, які були вироблені з початком війни.

Незважаючи на єдиний центр управління Рейхскомісаріатів “Остланд” та “Україна” (Міністерство окупованих східних областей), в них існували дві різні моделі реалізації окупаційної політики. “Ліберальний” напрям управління мав місце у РКО. Тут існували допоміжні національні органи — “Ради довір'я”, що

в кінці 1943 — на початку 1944 рр. були перетворені на вищі органи управління в генеральних округах “Остланду”. Фактично вони були до-радчими органами при окупаційній адміністрації, що підтримували політичний курс нової влади та водночас дбали про національне та культурне життя. Існування представницьких органів місцевого населення дозволяло утримувати гуманітарну сферу відносно стабільною. “Радикальне” управління переважало в РКУ.

Воно базувалося на тоталітарному характері управління внутрішньої адміністрації. Жодних поступок цивільному населенню здійснено не було, а створення представницьких органів з представників місцевого населення суворо каралося. Управління “Україною” відбувалося за централізованою вертикаллю влади, в якій місцеве населення посідало нижчі ланки та було зобов’язане беззаперечно виконувати всі накази окупаційної влади. Аналіз нормативно-правової бази доводить існування особливостей впровадження окупаційної політики на території Рейхскомісаріатів “Остланд” та “Україна”, що обумовлено реалізацією вироблених на початковому етапі війни планів з “реорганізації східного простору” та управлінською позицією рейхскомісара. Це призвело до виникнення різних форм німецького керівництва окупованими територіями СРСР. Ліберальна форма, що підтримувалася Г. Лозе, характеризувалась поступками місцевому населенню через представницькі органи, гуманітарною складовою окупаційної політики (освіта, культура, релігія тощо), тоді як радикальна форма, впроваджена Е. Кохом, полягала у

цілеспрямованому підпорядкуванні усіх виявів життя підконтрольного населення потребам цивільної адміністрації. Порушена авторами проблема й надалі потребує поглибленого та всебічного вивчення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Німецько-фашистський окупаційний режим на Україні 1941–1944 рр.*: зб. док. і матеріалів. — К., 1963.
2. ЦДАВО України, ф. 3206, оп. 1, спр. 76.
3. ЦДАВО України, ф. КМФ-8, оп. 1, серія Т-454, ролик 98, кадр 482.
4. *Державний архів Рівненської області*, ф. Р-22, оп. 1, спр. 4.
5. *Державний архів Київської області*, ф. Р-2354, оп. 1, спр. 28.
6. <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2b/ReichskommissariatUkraineMap.png>
7. *Рекотов П. В.* Органи управління на окупованій території України (1941–1944 рр.) / П. В. Рекотов // *Укр. іст. журн.* — 1997. — № 3. — С. 97; ЦДАВО України. — Ф. 4620. — Оп. 3. — Спр. 239. — Арк. 22.
8. *Німецько-фашистський окупаційний режим на Україні*: зб. док. і матеріалів. — К., 1963.
9. *Lower W. Nazi Empire-Building and the Holocaust in Ukraine.* — 2005. — The University of North Carolina Press. — P. 102.
10. ЦДАВО України — Ф. 3206. — Оп. 2. — Спр. 22. — Арк. 19–33.
11. *Lower W. Nazi Empire-Building and the Holocaust in Ukraine.* — P. 103.
12. *Спудка І. М.* Німецька окупаційна політика у соціокультурній сфері в рейхскомісаріаті “Україна” (1941–1944 рр.): дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / І. М. Спудка; Запорізький нац. техн. ун-т. — Запоріжжя, 2007. — 229 арк.



УДК 32:351

Сушиї Олена Володимирівна,

доктор наук з державного управління, доцент, завідувач лабораторії методології психосоціальних та політико-психологічних досліджень, Інститут соціальної та політичної психології Національної академії педагогічних наук України, 04070, м. Київ, вул. Андріївська, 15, тел.: 0679109926, e-mail: a_s_y2000@yahoo.com

Сушиї Елена Владимировна,

доктор наук по государственному управлению, доцент, заведующая лабораторией методологии психосоциальных и политико-психологических исследований, Институт социальной и политической психологии Национальной академии педагогических наук Украины, 04070,

г. Киев, ул. Андреевская, 15, тел.: 0679109926, e-mail: a_s_y2000@yahoo.com

Elena Volodymyrivna Sushi,

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Head of the Laboratory of the methodology of psychosocial and political-psychological research, the Institute of Social and Political Psychology of National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, 04070, Kyiv, Andrew Str., 15, tel.: 0679109926, e-mail: a_s_y2000@yahoo.com

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОЇ АРХЕТИПІКИ

Анотація. У статті розглянуто сучасні теоретичні дослідження, присвячені аналізу масового свідомого та масового несвідомого, визначено методологічні засади та методичні засоби вивчення неусвідомлюваних форм соціально-психологічного мислення, чим розширено теоретико-методологічні рамки та дослідницький арсенал соціальної архетипіки.

Ключові слова: соціальна архетипіка, неусвідомлювані форми соціально-психологічного мислення, масове свідоме, масове несвідоме.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ АРХЕТИПИКИ

Аннотация. В статье сделан обзор современных теоретических исследований, посвященных анализу массового сознательного и массового бессознательного, определены методологические основы и методические средства изучения неосознаваемых форм социально-психологического мышления, чем расширены теоретико-методологические рамки и исследовательский арсенал социальной архетипики.

Ключевые слова: социальная архетипика, неосознаваемые формы социально-психологического мышления, массовое сознательное, массовое бессознательное.

THEORETICAL BASIS OF SOCIAL ARCHETYPICAL

Abstract. The article presents an overview of the current theoretical studies analyzing of the collective conscious and collective unconscious. There are defined by methodological bases and methodological tools for research of the unconscious form of social psychological thinking. This expands the theoretical and methodological framework and research arsenal of social archetypes.

Keywords: social archetypica, unconscious form of social psychological thinking, collective conscious, collective unconscious.

Постановка проблеми. Важливість успішного проведення реформ, здійснення публічного управління та якомога найповнішого розуміння процесів, що відбуваються в масовій свідомості суспільства, яке трансформується, здається, на сьогодні не потребує зайвих доказів. А ось значущість аналізу ірраціональної сфери масової свідомості, зокрема масового несвідомого, почасти недооцінюється. Вивченню масової свідомості в єдності її свідомих та несвідомих рівнів приділяється набагато менше уваги¹. Майже зовсім поза увагою залишаються можливості соціальної архетипіки у вивченні масової свідомості, зокрема архетипів колективного несвідомого як феноменів специфічного психосоціального процесу, що лежить в основі нової суспільної та владно-управлінської реальності.

Масове несвідоме, яке має свої внутрішні закони організації та упорядкування соціуму, що складаються

з минулого колективного досвіду, допомагає соціуму не втрачати самоідентифікації під час соціальних змін, які охоплюють суспільну, політичну та культурну сферу життя суспільства, та здійснювати переорієнтацію свідомості соціальних суб'єктів на ті чи інші стабілізуючі та дестабілізуючі зміни у соціумі. Масове несвідоме містить потужний потенціал та здатне під час зростання соціальної напруги сприяти утриманню сталого розвитку, спираючись на універсальну систему колективних уявлень, образів, стилів поведінки, знижуючи ризик остаточного руйнування соціальної системи. Більше того, розкриття пластів соціального несвідомого, що володіє компенсаторною функцією, є особливо актуальним в умовах гострих соціальних потрясінь та катаклізмів. Адже, як показують наші дослідження, трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, поширюють свій вплив на всі сфери суспільного життя, але чи не найбільше — на свідомість людини. Це кардинально змінює системоутворюючий чинник життєдіяльності су-

¹ Це при тому, що колективне несвідоме вже давно є живильним середовищем для політичного Public Relations (PR) і реклами.

спільства. Психосоціальні культурні чинники суспільного життя стають визначальним, системоутворюючим початком, що визначає “долю” зовнішніх, соціально-матеріальних, інституціональних практик розвитку публічного управління й суспільства в цілому [17].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Звернення до проблеми масового свідомого та несвідомого за амбівалентної теоретико-методологічної бази часто призводить до применшення значущості, а почасти й недовіри до обраного ракурсу та результатів їх дослідження. Це вимагає більш точного встановлення співвідношення усвідомлюваних та неусвідомлюваних компонентів психічних явищ та визначення способів їх опанування через масове свідоме та несвідоме у соціальній дійсності.

Усвідомлювані та неусвідомлювані психічні явища утворюють дві форми психічного відображення зовнішнього світу (системи інтерпретацій): на одному рівні вони виступають як світогляд і самопізнання, на іншому — як світовідчуття та самопочуття. У трактуванні їхнього співвідношення та взаємодії можна послугуватися загальноприйнятим положенням Л. С. Виготського, в якому зазначається, що несвідоме не відокремлене від свідомості якоюсь непрохідною стіною. Процеси, що починаються в ньому, часто мають своє продовження у свідомості, і навпаки, багато чого зі свідомого витісняється нами в підсвідому сферу. Існує постійний, що ні на хвилину не припиняється живий динамічний зв'язок між обома сферами нашої

свідомості. Несвідоме впливає на наші вчинки, виявляється в нашій поведінці, і по цих слідах і проявам ми навчаємося розпізнавати несвідоме і закони, що керують ним [7, с. 69].

З огляду на те що частина психічних процесів, які прийнято називати несвідомим, належить до групи неусвідомлюваних процесів, неусвідомлюване психічне можна визначити як специфічний компонент людської психіки, зміст якого приховано як від зовнішнього спостерігача, так і від інтроспективного² аналізу самого суб'єкта, але який, однак, істотно впливає на свідомість і поведінку індивіда. Відповідно під неусвідомлюваними формами соціально-психологічного мислення будемо розуміти такі специфічні компоненти людської психіки, які складають універсальний, надперсональний пласт психічного та здійснюють істотний, подеколи детермінуючий вплив на індивідуальну та колективну (соціетальну) психіку [16].

Різні форми соціально-психологічного мислення зароджуються і функціонують у спільному культурному середовищі, повсякчас долучаючись до його творення, розширення і перетворення. Неусвідомлювані форми соціально-психологічного мислення знаходяться в архаїчних, міфологізованих, релігійно-містичних пластах свідомості. Вони не завжди затребувані соціальним часом, од-

² Інтроспекція, або самоспостереження, (від лат. *Introspecto* — дивлюся всередину) — метод психологічного дослідження, який полягає у спостереженні власних психічних процесів без використання будь-яких інструментів або еталонів.

нак здатні миттєво активізуватися за наявності відповідної ситуації. Недарма деякі дослідники визначають несвідоме як стрижень, що задає напрям розвитку соціуму (З. Сікевич), деякі позначають його такими термінами, як “соціоген”, “ціннісний геном” (А. Субетто, С. Григор’єв), а деякі називають захисним механізмом соціальної спільноти загалом, що забезпечує збереження її кордонів, відповідає за її самозбереження (О. Радченко). Лише кілька окреслених граней цього феномену вже вказують, що несвідоме невіддільне від масової свідомості, вирізняється значною стійкістю й інерційністю і для інтерпретацій об’єктів та явищ навколишнього світу володіє більш широкими ресурсами, ніж свідомість.

Спостереження динаміки масового несвідомого дає додаткові можливості для проникнення у пласти неусвідомлюваних форм соціально-психологічного мислення, зокрема менталітету мас, що відіграє значну роль в усіх сферах життєдіяльності суспільства, ідентичності, яка є частиною колективної самосвідомості та самовідчуття, що містять властиве їм колективне несвідоме, а відтак — прогнозування та моделювання поведінки індивіда, групи чи соціуму в умовах соціальних змін. Зрозуміти регулятивну силу та функцію несвідомого в соціальних відносинах, зазначає В. Василькова, означає не елімінувати нижчі шари історичної свідомості як варварські (з позицій переваги цивілізованої людини), але пояснити їх, тобто надати їм сучасний методологічний контекст [6, с. 375].

Для цього, звичайно, важлива розробка методологічних орієнти-

рів та нетривіальних методичних засобів, адекватних сучасним соціологічним та соціально-психологічним підходам до вивчення усвідомлюваних та неусвідомлюваних форм соціально-психологічного мислення. Таким чином, доречним буде й звернення до міждисциплінарних досліджень взаємодії масового свідомого і несвідомого, що проводяться на перетині суміжних галузей наукового знання.

Формулювання цілей статті. Мета статті — здійснити огляд сучасних теоретичних досліджень, присвячених аналізу масового свідомого та масового несвідомого, визначити методологічні засади та методичні засоби вивчення неусвідомлюваних форм соціально-психологічного мислення, чим розширити теоретико-методологічні рамки та дослідницький арсенал соціальної архетипіки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Феномен колективного несвідомого (або колективних уявлень) є предметом розгляду різних дисциплін: аналітичної психології, лінгвістики (семіотики), культурології, соціальної та політичної психології тощо, що пояснює наявність великої кількості трактувань того, що співвідноситься з площиною несвідомого та важко піддається конкретному опису. Менш розробленою є проблема несвідомого у соціально-політичних науках, у тому числі в публічному управлінні, хоч і тут терміни “масове несвідоме”, “соціальне несвідоме”, “політичне несвідоме” вже встигли закріпитися, тому понятійна форма “масове несвідоме” дедалі більше набуватиме синтетичного і міждисциплінарного характеру.

Звертаючись до вивчення масової свідомості, дослідники виокремлюють два рівні: первинний (ірраціональний, емоційно-дієвий), заснований на яскравому емоційному переживанні певної соціальної проблеми (війна, революція, масштабна економічна криза), яка викликає загальну заклопотаність; і вторинний (раціональний) рівень, що включає різні когнітивні компоненти: загальнодоступні знання, масово обговорювану і поділяючу інформацію, що поширюється через чутки і ЗМІ. Обидва рівні являють собою інтерпретативні системи, які досліджують і пояснюють світ доступними їм засобами: мова раціональної системи інтерпретації світу полягає в осмисленні об'єктів і явищ дійсності і має опосередкований характер, мова ірраціональної системи виявляється у відчуттях, емоціях, почуттях, переживаннях і є безпосередньою [18]. Раціональний рівень масової свідомості розглядається як нормативний, що відображає об'єктивний логічний зв'язок мети та засобів, має більш статичні (оцінки та очікування, цінності та “загальні орієнтації”) і більш динамічні (громадську думку та настрої) компоненти [1, с. 32].

Рівень колективного несвідомого, яке є історично первинним, охоплює глибинні (емоційні та неусвідомлювані) елементи масової свідомості та має, своєю чергою, власну дворівневу структуру. Перший, найглибший рівень колективного несвідомого — рівень архетипів. Це — світовий культурний капітал, накопичений людством упродовж усієї історії його розвитку. Другий рівень, який базується на першому, — рівень психічних структур або психофракта-

лів. Структура колективної психіки певної великої спільноти (соціуму) називається соціетальною психікою. Феномен соціетальної психіки також належить до інертних, але не універсальних психосоціальних утворень, тому що соціум, як і людина, має свої власні параметри, які сформувалися в процесі його специфічних особливостей історико-культурного розвитку [8, с. 36–37].

Так само, як і у свідомості, у несвідомого є свій колективний носій. З. Сікевич характеризує соціальне несвідоме як форму мислення, поведінки та картини світу, з приводу яких люди, в принципі, здатні, але з якихось причин не готові до рефлексії, не мають раціональних уявлень. Тобто соціальне несвідоме являє собою сукупність явищ, які ситуативно перебувають за межами рефлексуючої уваги. Цей стан, який позначається дослідницею як “не вступати у комунікацію із самим собою”, і є, на думку дослідниці, головною науковою ознакою несвідомого, що підлягає соціологічному спостереженню [13, с. 96]. Схожої думки дотримується І. Бескова, зазначаючи, що рівень несвідомого, якщо не обмежувати його специфічними визначеннями, висунутими у працях З. Фрейда, К. Юнга та деяких інших психоаналітиків, можна віднести до функціонування структур когнітивної системи людини, до процесів переробки когнітивної інформації, що протікає в ній, оскільки “несвідоме” в найзагальнішому сенсі означає лише, що є рівень когнітивної активності (чи психіки), що не підлягає свідомому контролю, а отже, і не належать до сфери свідомого [5, с. 78–79].

Сучасні дослідники здійснюють спроби вивчення масової свідомості в єдності його свідомих та несвідомих рівнів, у тому числі методами емпіричного соціологічного аналізу. Однак серед наукових розвідок з цієї проблеми не так вже й багато розробок, що вирізняються органічним поєднанням емпіричних досліджень неусвідомлюваних елементів масової свідомості із теоретичними узагальненнями. Окремі її аспекти розглядаються здебільшого в світлі некласичних та постнекласичних підходів В. Будановим, В. Васильковою (соціосинергетика), А. Давидовим (системний підхід в соціології, аналіз квантового рівня соціальної реальності), В. Немировським, А. Немировською (синергетика, діатропіка, універсумний підхід), З. Сікевич (символічний підхід), О. Донченко (фрактальна психологія), Е. Афоніним (теорія універсального епохального циклу, архетипіка публічного управління) та його однодумцями, що розвивають Українську школу архетипіки.

У цій царині можна виокремити два найбільш повно розроблені наукові напрями. Перший напрям пов'язаний з аналізом емоційно-ціннісного компонента масового несвідомого (В. Немировський, А. Немировська, О. Шестопа́л та ін.) [Детальніше див.: 9; 10; 11; 14]. Другий напрям, представлений у розробках Української школи архетипіки (Е. Афонін, О. Донченко, А. Мартінов та ін.), а також моніторингових дослідженнях загальносистемних змін в Україні (1992–2015), що започатковано Інститутом соціології НАН України і з 2003 р. продовжено кафедрою державного управління і

суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президенті України та відділу моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій Інституту економіки та прогнозування НАН України, які здійснюються на основі розробленого методологічного та методичного інструментарію емпіричних досліджень соціальної та соціетальної ідентичності (Л. Бурлачук, Е. Афонін, О. Донченко), спрямованого саме на виявлення та діагностику неусвідомленого у соціальних відносинах та взаємодії [Детальніше див.: 3; 4; 15].

Результати цих досліджень широко висвітлені у публікаціях як у періодичних, так і монографічних виданнях, тому стисло здійснимо огляд названих напрямів вивчення масової свідомості/несвідомого в частині визначення їх взаємодоповнювальних можливостей.

Обидва дослідницькі напрями як методологічну основу використовують певну теоретичну модель, яка відтворює певну кількість характеристик, необхідних для опису будь-якої системи, що розвивається. У сучасній постнекласичній соціології структура масової свідомості аналізується з позиції методологічних підходів діатропічного принципу мінімального універсуму (ПМУ). Представники української наукової школи архетипіки рухаються у руслі циклічної схеми розуміння соціально-історичної динаміки. Але, на відміну від традиційних уявлень про цикли, цей концептуальний підхід спирається на розуміння принципової відмінності самої природи розгортання соціальних циклів — асиметричної повто-

рюваності історичних епох, їхньої асинхронної ритміки та природи зворотних інверсійних рухів тощо. Тому ними було запропоновано алгоритм *концептуального аналізу в ракурсі моделі* “універсального епохального циклу” (УЕЦ).

Згідно з характеристикою В. Немировського принцип мінімального універсуму представляє свого роду матрицю, яка складається з двох елементів, п’яти станів, семи шарів, дванадцяти якостей. Тобто будь-яка матеріальна система має як мінімум два полярних елемента, утворюючи в процесі свого розвитку три ієрархічних рівня, проходячи на кожному з них п’ять стадій. За рахунок суперечностей між полярними елементами на кожному рівні відбувається розвиток від стадії народження до стадії зникнення, після чого процес переходить на новий рівень [10]. Згідно з гіпотезою Е. Афоніна та його колег епохальний цикл історії може мати складну структуру, яка включає кілька соціальних циклів, де менші за ритмом та періодичністю цикли підпорядковані великим циклам, які розгортаються на верхніх щаблях ієрархії. Ієрархічно універсальний епохальний цикл³ складений із трьох абстрактних циклів (цивілізаційного, національно-державного та “базисного” особистісного циклу розвитку), кожен з яких проходить у своєму розвитку окремі фази (нормативні/перехідні), що утворюються структурою з чотирьох елементів (“революція” → “інволюція” → “кoeволюція” →

³ Поняття “універсальний” слід розуміти як поширений на всі сфери соціального буття, а не як загальний концепт для всіх часів і народів.

“eволюція”). Кожна сфера соціального життя має свою логіку та ритм розгортання циклів, будь-який може бути незакінченим чи перериватися через як зовнішні історичні, так і іманентні стосовно суб’єкта обставини. Тривалість циклу визначає міра складності історичних завдань, які розв’язують у певний час, і доки ці завдання не відпрацьовано, перехід до нового етапу циклу не відбувається. І навпаки, можливим є повернення до попереднього етапу розвитку. Ключовою у цьому контексті стає ідея найближчої зони розвитку, досягнення та функціональне освоєння якої є метою певного етапу циклу [2].

Кожна модель-матриця може бути “накладена” на будь-який соціум або його елемент для визначення їхньої структури та динаміки. Тим самим така матриця одночасно виступає і як принцип розвитку системи і як спосіб її пізнання.

На думку В. Немировського, соціум як система, що розвивається, утворює три ієрархічних рівня, три стани, зокрема: інформаційний (масова психологія, суспільна свідомість тощо), функціонально-організаційний (соціальні інститути і організації) і матеріально-енергетичний (соціальні спільноти). Масова свідомість належить до інформаційного рівня соціуму та складається з раціональних і емоційних елементів, які “пронизують” сім щаблів, кожен з яких являє собою своєрідний ціннісний рівень та стає предметом емпіричного дослідження⁴. Перші два щаблі “належать”

⁴ Слід зазначити, що дослідники, які працюють у руслі діатропічного принципу мінімального універсуму, розглядають стан масової свідомості, з одного боку, як одномо-

масовій свідомості в її “ідеальному”, усвідомлюваному образі: (1) когнітивний, що включає когнітивні елементи ціннісних орієнтацій, що існують в масовій свідомості, та (2) афективний, що містить емоційні (афективні) компоненти ціннісних орієнтацій. Саме на цьому рівні відбувається поєднання її індивідуальних і масових компонентів. Наступні шаблі виступають як масове несвідоме: (3) ціннісні орієнтації щодо соціальних інститутів влади, які транслують соціальні норми і цінності, щодо тих соціальних суб’єктів, з якими люди пов’язані відносинами підпорядкування; (4) ціннісні орієнтації, які історично виявляють ставлення до своєї сім’ї, роду і до різних елементів соціальної структури суспільства; (5) екзистенційний — включає орієнтації щодо ключових моментів буття, таких як сенс життя, ставлення до смерті; (6) архетипний — архетипи колективного несвідомого; (7) емоційні цінності, які виявляються в існуванні орієнтації на ціннісні переживання, які виявляють різні соціальні потреби [9].

ментний зріз плинної та змінюваної масової свідомості, а з іншого — як спосіб організації його змісту, структури свідомості, тобто в єдності її процесуальних і структурних елементів. Тому при аналізі структури масової свідомості висувається вимога здійснювати такий аналіз в єдності його раціональних і емоціональних компонентів, масового свідомого і масового несвідомого. Вияв цих двох рівнів у людській поведінці — як сукупності раціональних й ірраціональних детермінант дій, обумовлений наявністю цих рівнів у структурі ціннісних орієнтацій. Відповідно в структурі масової свідомості, яка розглядається в єдності її свідомих і несвідомих рівнів, виокремлюють сім шаблів, кожен з яких становить своєрідний ціннісний рівень [Детальніше див.: 9].

Згідно з гіпотезою Е. Афоніна історична генеза соціуму фактично є реалізацією УЕЦ. Тобто суспільство як суб’єкт історії та цивілізації проходить у своєму розвитку великий життєвий цикл, який умовно складається з окремих періодів, що по чергово змінюють один одного: нормативні (інволюція, еволюція), коли може нагромаджуватися різноманітність форм соціального буття; та перехідні (революція, коеволюція), коли здійснюється відбір систем, які нагромадили достатній внутрішній ресурс для виживання за умов трансформації. Відповідно цілісний цикл соціально-історичного розвитку складений із чотирьох структурних елементів: революція (стан розвитку, пов’язаний з народженням нового соціального суб’єкта “Ми”) — інволюція (період розвитку, пов’язаний зі згортанням соціального простору, становленням і функціонуванням соціальних інституцій) — коеволюція (становлення соціального суб’єкта “Я”) — еволюція (період розвитку, пов’язаний з розвитком соціальних інституцій), що безпосередньо пов’язані з актуалізацією соціальних (за умов інволюції), психологічних (за умов еволюції) чи суперечливих (під час революції та коеволюції) компонентів соціальної системи [2]. Соціально-історичний аналіз суспільно-трансформаційних процесів виявив їх глибокий зв’язок зі зміною системоутворюючого чинника життєдіяльності суспільства та держави, що проходить по гранях соціально-матеріального (інституційного) та психосоціального. Відповідно предметом емпіричних спостережень, що розкривають глибинний (архетипний) вимір суспі-

льно-трансформаційних процесів та уможлиблюють бачення закономірного характеру таких змін, виступають соціетальні властивості та їхні “активні” форми (наприклад, соціальна та соціетальна ідентичності), які виявляють рівень концентрації та практичного домінування системоутворюючого чинника (соціально-матеріального або психосоціального) в діяльності та поведінці соціальних спільнот та індивідів [17].

Спектр методологічних засад вивчення емоційно-ціннісного компонента масового несвідомого включає сучасні напрями системного аналізу (синергетика, діатропіка, фрактальний підхід та ін.), активно використовується як стандартні методи математичної статистики (факторний або кореляційний аналіз), так і спеціальні методи, запозичені з психології: прожективні методи, асоціативні тести, групові медитації, контент-аналіз текстів. Ці методи дають змогу досліджувати ціннісні переживання глибинних шарів масової свідомості: уявлення про сенс життя, ставлення до смерті, магічні, міфологічні та релігійні установки тощо.

Результати емпіричних спостережень ціннісних орієнтацій, що здійснювалися на основі запропонованої моделі масової свідомості, яка виходить з ПМУ, засвідчили, що цінності, які перебувають на свідомих рівнях масової свідомості, та цінності, які містяться на його несвідомих рівнях, не завжди збігаються за своїм змістом, мають неоднакову стійкість і можуть суперечити одна одній. Водночас може відбуватися перехід низки цінностей з несвідомого на рівні масової свідомості [9]. Результати до-

сліджень політичного сприйняття та політичних цінностей, що здійснювалися під керівництвом О. Шестопал, показали, що розбіжність раціональних і несвідомих аспектів образів і цінностей має місце завжди, але ступінь їх розбіжності істотно змінюється залежно від політичного контексту та інших суб’єктних і об’єктних характеристик. Так, зближення раціональних і неусвідомлюваних пластів образів влади та політиків в один період часу може змінюватись новим розколом політичної свідомості в інший. Причому такий розкол може проходити не тільки між різними групами громадян, але нерідко має внутрішньоособистісний характер, постаючи як розкол між раціональними та несвідомими структурами образів і цінностей однієї й тієї самої людини. Більше того, образи політичної влади не відрізняються узгодженістю на раціональному і несвідомому рівні. В той час як раціональний зріз демонструє “системні” конвенційні форми адаптації до політичних реалій, несвідомий — назрілий запит на неконвенційні форми активності, який не завжди раціоналізується, але вказує вектор динаміки масових настроїв [11].

Розроблений Українською школою архетипіки дослідницький комплекс (модель універсального епохального циклу, кількісна та якісна психодіагностичні методики) дає змогу відстежувати складну, нелінійну та різноспрямовану динаміку соціально-історичних процесів на рівні індивіда (людини), суспільства (національно-державного утворення) та людства (цивілізаційного наддержавного утворення). Проективна

методологія та техніка соціологічного аналізу та прогнозування суспільного розвитку за нових (постмодерних) умов розроблена, з огляду альтернативний погляд на обґрунтовану К. Юнгом та його послідовниками тезу про незмінність успадкованих образів колективного несвідомого, що, за висунутим припущенням, може мати динамічний характер. Це дало змогу створити науково-дослідницьку методологію аналізу історично змінюваної соціальної поведінки загалом. Ще однією опорною аксіомою стала теза французького психолога С. Московічі, який слушно наголошував на нерозривності психічного та соціального. Визнання факту мінливості впливу психічного та соціального на суспільну історію, що було перетворено в розробках якісно-кількісних методик діагностики культури, дало змогу дослідити зв'язок між суб'єктивним за своїм походженням знанням та онтологічним за своєю сутністю архетипом культури. Відповідно методичний інструментарій дослідження соціетальних властивостей, станів та процесів складають кількісна та якісна психодіагностичні методики, які виявляють глибинні (архетипні) складові колективного несвідомого.

Слід зазначити, що підхід до дослідження архетипів, що ґрунтується на визнанні їхньої динамічної сутності, є загалом нетиповим. Водночас він дав змогу, по-перше, виявити особливості впливу архетипних механізмів у процесі суспільної трансформації, по-друге, показати, що в процесі суспільної трансформації кардинальні зміни відбуваються не лише на зовнішньо-

му — соціально-інституційному рівні суспільної системи, а й у глибинних структурах психічного буття людей. Передусім цих змін зазнає природа людської ідентичності як інтегрального підґрунтя суб'єктивної реальності. Більше того, наші дослідження засвідчили, що з переходом від однієї нормативної фази до іншої відбувається зміна системоутворюючого чинника: домінування у самосвідомості “всезагальної людини” зовнішнього (соціально-матеріального) чи внутрішнього (психосоціального) чинника, власне, зумовлює й зрушення системоутворюючого чинника соціальної реальності загалом. Інакше кажучи, оскільки суспільно-історична зумовленість людської психіки нерозривно пов'язана з психічною детермінацією соціального, то домінування у самосвідомості “всезагальної людини” зовнішнього (соціально-матеріального) чи внутрішнього (психосоціального) чинника, власне, й зумовлює зрушення системоутворюючого чинника соціальної реальності загалом [17].

На завершення огляду сучасних теоретичних досліджень, присвячених аналізу масового свідомого та масового несвідомого, наводимо узагальнюючу таблицю, в якій здійснено спробу систематизації методологічних засад та методичних засобів вивчення неусвідомлюваних форм соціально-психологічного мислення (див. табл.).

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок.

1. Звернення до ресурсів неусвідомлюваних форм соціально-психологічного мислення в сучасному суспільствознавстві є цілком

**Методологічні засади та методичні засоби вивчення
неусвідомлюваних форм соціально-психологічного мислення**

	Рівень		Структура	Методичний інструментарій
МАСОВЕ СВІДОМЕ	1.	Когнітивний	Когнітивні елементи ціннісних орієнтацій, що існують в масовій свідомості	Опитування громадської думки методами анкетування та формалізованого інтерв'ю
	2.	Афективний	Емоційні (афективні) компоненти ціннісних орієнтацій	
МАСОВЕ НЕСВІДОМЕ	3.	Ціннісні орієнтації щодо соціальних інститутів влади	Соціальні норми і цінності щодо тих соціальних суб'єктів, з якими люди пов'язані відносинами підпорядкування	Спеціальні методики (факторний та кореляційний аналіз). Методи соціально-психологічних досліджень: глибинні інтерв'ю, семантичний диференціал, проєктивні методики (проєктивний тест "Психологічний малюнок", метод індивідуального конструювання казкових сюжетів), групові медитації, контент-аналіз текстів
	4.	Традиційні ціннісні орієнтації	Історично виявляють ставлення до своєї сім'ї, роду та до різних елементів соціальної структури суспільства	
	5.	Екзистенційні цінності	Орієнтації щодо ключових моментів буття (сенси життя, ставлення до смерті)	
	6.	Архетипний	Архетипи колективного несвідомого, що виявляються через архетипні інваріанти (образи, символи, міфи, установки, габітус); як соціальна та соціетальна ідентичність; у коді культури	Якісно-кількісні психодіагностичні методики: "Кольорових уподобань" (Е. Афонін) та БАД (Л. Бурлачук, Е. Афонін, О. Донченко)
	7.	Емоційні цінності	Орієнтації на ціннісні переживання, які виявляють різні соціальні потреби	Методика "Емоційна спрямованість особистості" (В. Немировський, С. Григор'єв)

закономірним. Актуалізація проблеми масового несвідомого, у тому числі архетипу, який виступає горизонтом та контекстом розуміння феноменів соціальної дійсності, є не тільки і не стільки поверненням до архаїчних засад духовності, скільки спрямованістю у майбутнє, адже архетипи виявляють надії і мрію народу. В архетипних уявленнях, обра-

зах, символах тощо прихована глибинна природа бажань, очікувань, прагнень та надій людей, які виникають у результаті спільної роботи свідомості та колективного несвідомого. Тому архетип можна розглядати як інформацію, яка має соціально-управлінську цінність.

2. Неявні смисли, пронесені крізь глибини несвідомого та час, не тільки

містять та зберігають життєво впорядковану інформацію, а й виступають глибинними подразниками. Так, при переході соціокультурної міфології у площину політичного пралогічні структури та колективні уявлення стають частиною соціально-політичного повсякдення з його символічними, міфологічними, ритуально-церемоніальними формами, адресованими масовому свідомому та несвідомому. Звідси, власне, й бере свій початок надзвичайно тонка межа, що пролягає між мистецтвом узгодження цілей, принципів, ідеалів та мистецтвом маніпуляції та підміни смислів, цінностей, ідей. Порушення цієї межі відкриває шлях для вияву стихійного масового несвідомого, адже, як зазначає З. Сікевич, “там, де раціональна свідомість оперує аналізом, логікою, порівнянням, пошуком розбіжностей, перевіркою інформації та рефлексивною перевіркою своїх власних підстав, у несвідомого працює інший інструментарій: аналогія, ототожнення, емоції, нечуттєвість до суперечностей, образ, синтез. Серед них відсутня рефлексія, що і сприяє безконтрольності його існування” [13, с. 25].

З. Узагальнюючи здійснений аналіз досліджень, присвячених вивченню масового свідомого та масового несвідомого, можна висунути гіпотезу, згідно з якою припускається, що в умовах суспільно-трансформаційних процесів розбіжності раціональних і несвідомих аспектів образів і цінностей у масовій свідомості спричинені зрушенням системоутворюючого чинника соціальної реальності загалом, що пов'язано з глибинними зрушеннями у людській психіці зокрема. Для

перевірки висунутої гіпотези цілком доречним було б провести комплексне дослідження масового свідомого і несвідомого на основі інтегративного поєднання методичних розробок, здійснених обома представленими у цій статті науковими напрямами, що фактично репрезентують площину неусвідомлюваних форм соціально-психологічного мислення. Правомочність такої теоретико-методологічної та методичної інтеграції підходів визначається двома умовами: по-перше, цінності мають бути розглянуті не тільки як когнітивний, тобто переважно раціональний феномен соціальної поведінки, а й як емоційний, переважно неусвідомлюваний феномен; по-друге, засадничим має бути підхід до дослідження архетипів, що ґрунтується на визнанні їхньої динамічної сутності. Тож таке дослідження нині вкрай потрібне, українському суспільству і державі в умовах пошуку спільної ідентичності та збереження цілісності української держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Азина О. А. Мифодизайн как средство формирования имиджа современной России в европейском общественном мнении: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.04. [Электронный ресурс] / О. А. Азина. — М., 2014. — 188 с. — Режим доступа: https://istina.msu.ru/media/dissertations/dissertation/28a/f43/6919617/avtoreferat_Azina_O._1.pdf
2. Афонін Е. А. Велика розтока (глобальні проблеми сучасності: соціально-історичний аналіз) / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов. — К.: ПАРАПАН, 2002. — 352 с.

3. *Афонін Е. А., Балакірєва О. М.* Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії / Е. А. Афонін, О. М. Балакірєва // Укр. соціум. — 2015. — № 1 (52). — С. 7–22.
4. *Афонін Е. А., Суший О. В.* Закономірності та особливості української трансформації / Е. А. Афонін, О. В. Суший // Стратегічна панорама. — 2015. — № 1. — С. 94–108.
5. *Бескова И. А.* Феномен сознания / И. А. Бескова, И. А. Герасимова, И. П. Меркулов. — М.: Прогресс-Традиция, 2010. — 367 с.
6. *Василькова В. В.* Порядок и хаос в развитии социальных систем: (синергетика и теория самоорганизации) / В. В. Василькова. — СПб.: Лань, 1999. — 480 с.
7. *Выготский Л. С.* Психология искусства / Л. С. Выготский. — М.: Педагогика, 1987. — 344 с.
8. *Донченко О.* Функції колективної психіки в державному управлінні / О. Донченко // Публ. упр.: теорія та практика. — 2010. — Спец. вип. — С. 33–37.
9. *Немировская А. В.* Структура и динамика ценностных ориентаций в массовом сознании населения региона в условиях трансформации российского общества (на материалах исследований в Красноярском крае в 1991–2004 гг.): автореф. дис. ... канд. соц. наук: 22.00.06 / А. В. Немировская. — Красноярск, 2005. — 20 с.
10. *Немировский В. Г.* Массовое сознание и бессознательное как объект постнеклассической социологии / В. Г. Немировский // Социологические исследования. — 2006. — № 2. — С. 13–19.
11. *Политическое* поведение: бессознательные механизмы и их рационализация. Круглый стол журнала “ПОЛИС” / Н. М. Ракитянский, Н. В. Смулькина, И. С. Палитай и др. — Полис. Полит. исслед. — 2013. — № 6. — С. 46–63.
12. *Радченко О. Е.* Роль социального бессознательного в формировании толерантности личности / О. Е. Радченко, Н. Е. Емельянова, Е. С. Пищулина, С. С. Калиниченко // Изв. Томского политехнического ун-та. — 2008. — Т. 312. — № 6. — С. 148–152.
13. *Сикевич З. В.* Социальное бессознательное: социологический и социально психологический аспекты / З. В. Сикевич, О. К. Крокинская, Ю. А. Поссель. — СПб.: Питер, 2005. — 266 с.
14. *Социокультурные* процессы в Восточной Сибири (на материалах социологических исследований в Красноярском крае и Республике Хакасия в 2009–2011 гг.): монография / отв. ред. А. В. Немировская. — Красноярск: Сибирский федеральный ун-т, 2011. — 222 с.
15. *Суший Е. В.* Архетипика как новое научное направление междисциплинарных исследований проблем государственного управления / Е. В. Суший, Э. А. Афонин // Гос. упр. в XXI веке: традиции и инновации: 9-я междунар. конф. (Москва, 25–27 мая 2011 г.). — М.: Изд-во Моск. ун-та, 2011. — Ч. 3. — С. 111–122.
16. *Суший О.* Неусвідомлювані форми соціально-психологічного мислення: до питання методологічних засад архетипіки / О. Суший // Публ. упр.: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. — 2015. — Спец. вип. — С. 55–59.
17. *Суший О. В.* Психосоціальна культура державного управління: монографія / О. В. Суший. — К.: Світогляд, 2012. — 344 с.
18. *Труфанов Д. О.* К проблеме иррационального в социологии / Д. О. Труфанов // Альманах современной науки и образования. — 2007. — № 1 (1). — С. 253–255.

Тавадзе Ирина Зауриевна,

доктор экономических наук, ассистент профессора, Батумский государственный университет им. Шота Руставели, 6010, Грузия, г. Батуми, ул. Ниношвили, 35, тел.: +995593722115, e-mail: irina.tavadze@mail.ru

Тавадзе Ирина Зауриївна,

доктор економічних наук, асистент професора, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, 6010, Грузія, м. Батумі, вул. Ніношвілі, 35, тел.: +995593722115, e-mail: irina.tavadze@mail.ru

Irina Zaurievna Tavadze,

PhD, assistant professor, Batumi State University, 6010, Georgia, Batumi, Ninoshvili Str., 35, tel.: +995593722115, e-mail: irina.tavadze@mail.ru



ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА ГРУЗИИ И ЕЕ РОЛЬ В РЕГУЛЯЦИИ ДЕНЕЖНОГО ОБОРОТА

Аннотация. В статье рассмотрены основные аспекты, противоречия и проблемы современной денежно-кредитной политики Грузии. Раскрыты распространенные способы регуляции денежного оборота в стране. Проанализированы основные пути формирования и осуществления денежно-кредитной политики в стране, используя такие критерии комплексного анализа, как: влияние на ликвидность банковской системы; обеспечение контроля желаемой динамики денежного обращения и денежной массы; повышение эффективности развития ресурсов между различными финансово-кредитными учреждениями; упрощенность административного руководства; преимущество денежной политики по сравнению с альтернативными инструментами. Определено, что основной задачей монетарной политики Национального банка Грузии есть стабильность цен. Для поддержания целевого показателя инфляции Национальный банк использует краткосрочную процентную ставку, изменения которой, посредством механизма монетарной передачи, оказывает влияние на единый спрос, вследствие чего изменяется уровень цен.

Ключевые слова: денежно-кредитная политика, регуляция денежного оборота, монетарная политика, национальная экономическая политика Грузии.

ГРОШОВО-КРЕДИТНА ПОЛІТИКА ГРУЗІЇ ТА ЇЇ РОЛЬ В РЕГУЛЮВАННІ ГРОШОВОГО ОБІГУ

Анотація. У статті розглянуті основні аспекти, протиріччя і проблеми сучасної грошово-кредитної політики Грузії. Розкрито поширені способи регулювання грошового обороту в країні. Проаналізовано основні шляхи формування та здійснення грошово-кредитної політики в країні, використовуючи такі критерії комплексного аналізу, як: вплив на ліквідність банківської системи; забезпечення контролю бажаної динаміки грошового обігу та грошової маси; підвищення ефективності розвитку ресурсів між різними фінансово-кредитними установами; спрощеність адміністративного керівництва; перевага грошової політики порівняно з альтернативними інструментами. Визначено, що основним завданням монетарної політики Національного банку Грузії є стабільність цін. Для підтримки цільового показника інфляції Національний банк використовує короткострокову процентну ставку, зміни якої, за допомогою механізму монетарної передачі, впливають на єдиний попит, в результаті чого змінюється рівень цін.

Ключові слова: грошово-кредитна політика, регулювання грошового обороту, монетарна політика, національна економічна політика Грузії.

MONETARY POLICY OF GEORGIA AND ITS ROLE IN REGULATION OF MONEY TURNOVER

Abstract. In article the main aspects, contradictions and problems of the modern monetary policy of Georgia are considered. The common ways of regulation of money circulation in the country are disclosed. The main ways of the formation and implementation of the monetary policy in the country, using such criteria of the comprehensive analysis as: the impact on the liquidity of the banking system; ensuring of the control of the desired dynamics of monetary circulation and money supply; improving the efficiency of resource development between the various financial and credit institutions; simplification of administrative management; advantage of monetary policy in comparing with alternative instruments, are analyzed. It was determined that the main task of the Georgian National Bank's monetary policy is the price stability. In order to maintain the inflation target, the National Bank uses short-term interest rate, changes of which, by the help of the monetary transmission mechanism has an impact on a single demand, as a result, the price level changes.

Keywords: monetary policy, the regulation of money circulation, monetary policy, national economic policy of Georgia.

Постановка проблемы. Как и во всех современных странах, в Грузии денежно-кредитная политика является неотъемлемой частью национальной экономической экономики государства. Основной целью данной политики является помощь макроэкономике в достижении об-

щего уровня производства, которая характеризуется полной занятостью и минимальным уровнем инфляции. “Кредитно-денежная” политика состоит в изменении денежного предложения с целью стабилизации совокупного объема производства, занятости и уровня цен. Конкретнее, денежно-кредитная политика в фазе понижения вызывает увеличение денежного предложения, а во время инфляции, наоборот, сокращает денежное предложение для уменьшения расходов [1, с. 127].

Одним из главных объектов денежно-кредитной политики в стране является регуляция денежного оборота. Динамика денежной массы в обороте оказывает серьезное влияние на процессы инфляций, национальное хозяйство, на внешнеэкономические связи и рост экономики и процесс развития в целом.

В Грузии не сформировались традиции изучения путей регуляции денежного оборота, которые существуют в развитых странах. Поэтому в этой области необходимо использовать как теоретический, так и практический опыт этих государств.

Данная сфера охватывает следующие аспекты:

1. В определении количества денег необходимость учитывать экономические и институциональные особенности страны.
2. Выявление сходства и различий денежного предложения и спроса по отношению к развитым и развивающимся странам.
3. Со стороны Центрального банка определение возможности контроля оборота денежной массы.

4. Если он сможет это сделать, то для эффективного экономического воздействия и денежного оборота необходимо определение нужных инструментов.

Более тридцати лет объектом изучения современных экономистов является определение той денежной массы, посредством которой Центральный банк той или иной страны сможет осуществить макроэкономическую политику. Для Центрального банка будет приемлем контроль такого денежного агрегата, для которого характерным является относительно стабильный спрос на деньги в связи с экономической активностью. Проблема заключается в том, что значительная часть процентных финансовых активов приближается к денежным субститутам (заменителям) — масса наличных денег плюс (M1). В случае необходимости они (M1), возможно, конвертируются без рисков с наименьшими затратами. Например, если до востребования депозиты легко изменить сберегательными депозитами, их соотношение рентабельности, даже незаметное, вызовет большие изменения в относительных объемах. В таком случае депозиты до востребования плюс сберегательные депозиты являются более стабильными (т. е. постоянно связаны с реальными доходами), в то время как депозиты до востребования в каждом из них по отдельности и деньги используются для определения оптимального широкого денежного агрегата (M2 или, может быть, 3).

Анализ последних исследований и публикаций. Благодаря усилиям многих экономистов мира (Дж. Кон-

ликс, Д. Вилиануев, Н. Ария и др.) установлено, что между номинальной денежной массой и макроэкономическими показателями (деньги, валовой внутренний продукт, налоговый баланс) соотношение зависит от денежного спроса внутренней экономики. Именно способность Центрального банка спрогнозировать это требование является одним из важных условий эффективной денежно-кредитной политики.

Формулирование целей статьи.

Цель настоящей статьи заключается в анализе основных аспектов, противоречий и проблем современной денежно-кредитной политики Грузии.

Изложение основного материала. Денежный спрос как в развивающихся, так и развитых странах, в том числе и в Грузии, учитывая фактор времени, является стабильным, т. е. его можно заранее предвидеть. Этот вывод очень важен для проведения денежно-кредитной политики, он дает центральному банку возможности направить все усилия на факторы, влияющие на предложение денег.

Предложение денег представляет величину со сложным результатом, формирование которой зависит от коммерческих банков, нефинансового сектора (правительство, корпорации, население), Министерства финансов, импульсов внешнего мира, а также действий Центрального банка.

В Грузии негативную роль в регулировании денежного оборота играет финансирование дефицита бюджета страны посредством кредитов Центральным банком. Население и юридические лица должны быть уверены в том, что какие бы проблемы не стояли перед исполнительной

властью, Центральный банк государства не обратится к эмиссии для решения проблем. Сегодня в Грузии для кредитования правительства используются внешние государственные обязательства, что обеспечивает его безинфляционный характер.

Важным компонентом регуляции денежного оборота представляют иностранные активы Центрального банка. Основной базой данного компонента можно посчитать те государства, которые имеют учреждения центрального банка типа валютных агентств или иностранная валюта, которую они используют в обороте и в качестве законного платежного средства. В обоих случаях имеющиеся у населения денежные средства всегда равны сумме валютных активов. Это, в свою очередь, приводит к тому, что денежная масса в стране полностью зависит от налогового баланса. При регулировании денежного оборота необходимо отметить также выдачу Центральным банком коммерческим банкам кредитов.

Одним из специфических элементов представляет и обязательно должен быть включен в процесс — это регулирование Центральным банком частного кредитования небанковского сектора.

При регулировании денежного оборота важнейший элемент со сложностями подлежит контролю Центрального банка. Кредитование правительства со стороны денежно-кредитных учреждений и установление контроля является фактически маловероятным.

Несмотря на вышеуказанные трудности, Национальный банк Грузии при наличии соответствующих

инструментов может манипулированием выданных кредитов коммерческим банкам компенсировать денежную массу как платежным балансом, так и с позиции покрытия дефицита бюджета под воздействием неконтролируемых и нежелательных факторов. Однако, по словам Р. Какулия и Л. Бахтадзе, с которыми соглашаемся и мы, проблема в одном — эффективность инструментов денежной политики в Грузии может быть ограничена, на что, в первую очередь, оказывает влияние неразвитость финансово-кредитных структур и экономический дуализм, что является врожденным пороком развивающихся стран, как правило, 50–70 % от денежной массы хранится в виде денежных средств, что ослабляет микроэкономическую роль банковского кредита [2, с. 127].

Функции банковской системы современной промышленности и торговли ограничено обеспечением кредитных запросов, в то время как остальная часть сельскохозяйственных единиц пользуются неорганизованным рынком денежных ресурсов. Усиление контроля коммерческих банков со стороны Центрального банка и осложнение удовлетворения спроса на кредиты не дает эффекта по той простой причине, что на неорганизованном рынке нет каких-либо существенных механизмов регуляции данной проблемы [3, с. 34–41].

Основываясь на опыте развитых стран, необходимо учитывать следующие пути регуляции денежного обращения в Грузии: прямые лимиты банковского кредитования или ограничение темпов его роста. Это вынуждает коммерческие банки оставлять

определенную часть привлеченных депозитов т. н. “неактивным” резервом, который в противном случае был бы использован для увеличения кредитов выше лимита. Когда лимит истекает, сокращается рост оборота денежной массы (денежного предложения) до того уровня, который был во время 100 %-ого резервного требования [4, с. 295].

На организованном финансовом рынке развивающихся стран усиление кредитных ограничений вынуждает фирмы и физические лица, в целях обеспечения финансирования, обратиться к кредиторам на неорганизованном рынке. Поэтому использование банковского кредитования лимитов сопровождается тенденцией неорганизованного роста процентных ставок.

Отрицательной, второй стороной данного инструмента является то, что его использование требует строгого ограничения движения капитала. В противном случае в процессе истечения лимита кредитования банки будут вынуждены большую часть своих финансовых ресурсов в форме депозитов направлять в иностранные банки или предоставлять кредиты иностранным заемщикам.

Одним из распространенных способов регуляции денежного оборота является использование резервных требований Центрального банка по отношению к коммерческим банкам. Норма резервных требований оказывает значительное влияние на размер денежного мультипликатора и, следовательно, на динамику денежной массы.

Перечисленные нами признаки со сравнительно оптимальной коорди-

нацией по отношению к отдельным странам можно определить индивидуально, используя такие критерии комплексного анализа, как:

1. Влияние на ликвидность банковской системы.
2. Обеспечение контроля желаемой динамики денежного обращения и денежной массы.
3. Повышение эффективности развития ресурсов между различными финансово-кредитными учреждениями.
4. Упрощенность административного руководства.
5. Преимущество денежной политики по сравнению с альтернативными инструментами [5, с. 560].

Также денежно-кредитная политика является составной частью национальной экономической политики. Она представляет мобилизацию/использование кредитных ресурсов, систему мер обращения наличных денег, запланированных и осуществленных правительством.

Реализация денежно-кредитной политики Национального банка является оптимальной тогда, когда под контролем банка находится целый ряд параметров экономической системы – сочетание характеристик денежной массы; общий объем кредитов, которые будут выданы; тенденция изменений нормального и реального уровня объема производства; изменения различного индекса цен, обменный курс доллара США и др. [6, с. 348].

Текущая денежно-кредитная политика государства должна быть ориентирована на достижения конкретных и исполнимых целей. Кон-

кретные цели должны быть достигнуты операциями ценных бумаг на открытом рынке, минимальными резервными требованиями и процентной ставкой.

Глобальные задачи денежно-кредитной политики должны быть направлены на экономический рост страны, осуществлением программ упорядочения платежного баланса и инфляций.

При формировании и осуществлении денежно-кредитной политики в стране не следует упускать из виду негативные побочные эффекты, которые ей присущи. Как известно, функционирование денежно-кредитной политики ограничено, и ее осуществление на самом деле связано с рядом трудностей:

1. Если Национальный банк со всей сложностью будет осуществлять дорогостоящую денежно-кредитную политику, последует снижение резервов коммерческих банков до такого уровня, за которым начинается сокращение объема кредита. Политика дешевых денег же сталкивается с такими проблемами, как: основной банк страны обеспечит коммерческие банки страны необходимыми денежными резервами, т. е. увеличивает возможности выдачи ими кредитов. Однако данная политика не дает гарантию того, что коммерческие банки действительно выдадут кредиты и повысится предложение денег. Такая денежно-кредитная политика является менее эффективной в период депрессии. В период нормальной экономической жизни резерв избыточных денег приводит к стимулированию выдачи дополнительных кредитов и, следо-

вательно, увеличению предложения денег.

2. Одной из основных проблем денежно-кредитной политики является то, что Национальный банк страны не в состоянии контролировать и производить одновременно стабилизацию предложения денег и процентной ставки.

3. Страна по-прежнему не в состоянии завершить формирование и функционирование вторичного рынка ценных бумаг [7, с. 245].

Тем не менее, Национальный банк Грузии достиг видимого прогресса в реализации денежно-кредитной политики. Его основной целью является снижение уровня инфляции путем стабилизации обменного курса лари. Национальный банк Грузии является единственной государственной структурой, которая по всем параметрам выполняет задачи, поставленные перед ним. Начиная с 1995 г., определился рост международных резервов, использование курса лари и тенденция сокращения темпов инфляции.

Основной задачей монетарной политики Национального банка Грузии является стабильность цен. Для поддержания целевого показателя инфляции Национальный банк использует краткосрочную процентную ставку, изменение которой посредством механизма монетарной передачи оказывает влияние на единый спрос, в итоге, изменяется уровень цен. Для достижения этой цели Центробанк использует инструменты денежно-кредитной политики, такие как рефинансирование кредитов, аукционы депозитных сертификатов, однодневные кредиты и ми-

нимальные резервные требования. Эти инструменты позволяют Национальному банку регулировать на финансовом рынке процентную ставку. Посредством продажи ценных бумаг сокращаются банковские ресурсы, следовательно, уменьшается денежная масса и из банковской системы изымается избыточная ликвидность. Кроме того, депозитные сертификаты, казначейские ценные бумаги относятся к классу активов с низким уровнем риска и позволяют коммерческим банкам уменьшить показатель риска кредитного портфеля. В то же время развивается рынок ценных бумаг. Посредством рефинансирования кредитов Национального банка банковская система получает краткосрочную ликвидность. Они выдаются на аукционах на основании представления соответствующего залога. Недельными кредитами рефинансирования ставке монетарной политики Национального банка будут переданы сначала краткосрочные, а затем долгосрочные ставки банковского сектора. Посредством однодневных кредитов и однодневных депозитных ставок образуется т. н. межбанковский коридор на банковом рынке, который уменьшает колебание рыночной ставки [8].

Минимальные резервные требования для денежно-кредитной политики являются одним из инструментов, с помощью которого Национальный банк воздействует на объем денежной массы и денежных агрегатов. Кроме того, с использованием обязательного требования резервов Национальный банк обеспечивает необходимую ликвидность для банков наличием резерва для

покрытия неожиданного оттока денежных средств. Повышение резервных требований приводит к снижению кредитных средств для банков, а понижение — наоборот, приведет к увеличению денежной массы. Основная цель использования этих инструментов монетарной политики — влияние на спрос, что в конечном итоге влияет на уровень инфляции [9].

Сложно передать внешние потрясения на экономику Грузии на протяжении всего 2015 года. Ухудшение экономических тенденций наших основных торговых партнеров отразилось на снижении объемов экспорта и денежных переводов, что повлияло на понижение внешнего и внутреннего спроса. На фоне внешнего дисбаланса обесценился номинальный обменный курс и увеличилось давление канала импорта на показатели инфляции.

Имея в виду то, что в потребительской корзине больше импортных конечных товаров и важна доля ввозимого промежуточного товара в местном производстве, возросшая импортированная инфляция становится существенным фактором. Па-

раллельно, в условиях повышенного уровня долларизации, происходит снижение курса доллара США, а следовательно, повышение инфляционных ожиданий. Их рост отражается на рисках отклонения уровня целевой инфляции для среднесрочных периодов. В соответствии с текущей ситуацией, Центральный банк, в ответ на рост инфляционных ожиданий, ужесточил монетарную политику [10].

Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших исследований. Ужесточение монетарной политики на протяжении 2015 года частично отразилось на экономике. Возросла процентная ставка в лари на деноминированные кредиты и, как следствие, на увеличение кредитного портфеля, что снижает общий спрос и действует в направлении понижения цен. Таким образом, в феврале и марте 2016 года Комитет по монетарной политике Центрального банка посчитал целесообразным сохранение тарифной политики без изменений на уровне 8 %, так как на данном этапе, в условиях отсутствия других добавочных шоков, для сдерживания ожиданий инфляции не было необходимос-

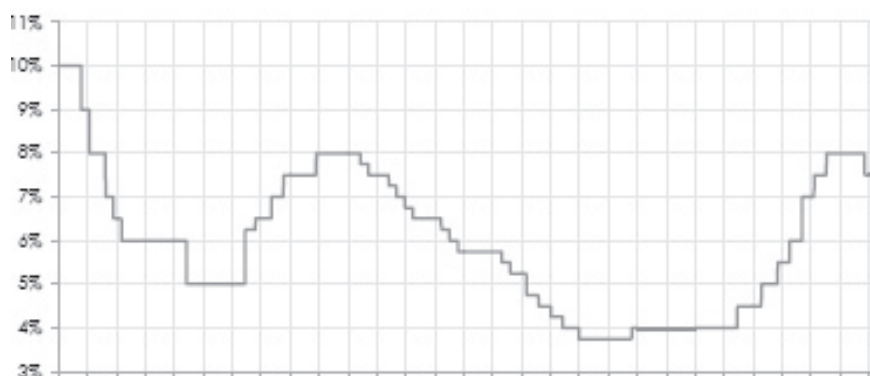


Рис. 1. Ставка монетарной политики

Источник: Грузинский Национальный банк

ти усиления ожесточения политики. По текущему прогнозу Национального банка ожидается, что инфляция временно опустится до 5 % целевого показателя, а затем, поэтапно, до конца года повысится до нового целевого уровня. В негативно действующих в инфляции рисках необходимо учитывать обострение внешних финансовых шоков. В частности, доллар, более чем ожидалось, укрепился, а экономика в регионе ослабла в результате понижения цен на нефть и/или оттока капитала. В позитивных рисках необходимо учитывать быстрое, чем ожидалось, истощение шока предложений и на фоне ускоренных инвестиций резкое улучшение совокупного спроса [11, с. 2–3, 12, с. 239].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ —

1. *Ванишвили М.* Финансово-рыночная статистика / М. Ванишвили, И. Фичхия, Б. Фичхия. — Тбилиси, 2009. — С. 127.
2. *Ингороква А., Циклаури С.* Основы денежного оборота и кредиты / А. Ингороква, С. Циклаури. — Тбилиси: Изд-во техн. ун-та, 2000. — С. 127.
3. *Тутберидзе Г.* Деньги и банковское дело. Экономические тенденции Грузии / Г. Тутберидзе // Ежеквар-
- тальный обзор. — 2008, октябрь. — С. 34–41.
4. *Кокиаури Л.* Денежные потоки: каналы, управление, анализ / Л. Кокиаури. — Тбилиси: Гос. ун-т, 2005. — С. 295.
5. *Деньги. Кредит. Банки: учебник.* / под. ред. О. И. Лаврушина. — М.: КНОРУС, 2005. — Ст. 560.
6. *Миллер Б. Л., Ван-Хуз Д. Д.* Современные деньги и банковское дело / Б. Л. Миллер, Д. Д. Ван-Хуз. — М.: Финансы и статистика, 2000. — С. 348.
7. *Юровицкий В.* Эволюция денег: денежное обращение в эпоху изменений / В. Юровицкий. — М.: Гросмедина, 2005. — С. 245.
8. http://www.nbg.gov.ge/nbg_ntw_goe/about_the_bank/savaluto_pol.htm
9. *Wopld bank.2007. report on Standarts and Codes.* Januar 2007. Available at: www.Worid bank.org.
10. *Papaphilippou, A.2006.* Monetary Development's in Georgia: Recent Trends and Policy implications, Georgian Economic Trends, Quarterly Review, June 2006. Available at: www.geplac.Org.
11. *Monetary Policy in Dollarized Economies.* Occasional Paper #171By Staff Team led by Tomas J. T Balino, Adam Benettand Eduardo borencztein. IMF, Washington DC. page 2–3.
12. *Economic Forum: Participants debate benefits and challengs of dollarization for Latin American Economies.* IMF Suway. July 19.1999. Page 239.



UDC: 339 138 351

Iryna Vitalievna Chaplay,

Advisor of the General Director of State Enterprise "Kyivoblbudinvest", scientific secretary of the external relation of civic scientific organization, "Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration", 01001, Kyiv, Khreshchatyk Str., 6, tel.: 0639517855, e-mail: irina_pravo@ukr.net

Чаплай Ірина Віталіївна,

Радник Генерального директора Державного підприємства "Київоблбудінвест", учений секретар громадської наукової організації, "Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління", 01001, м. Київ, вул. Хрещатик, 6, тел.: 0639517855, e-mail: irina_pravo@ukr.net

Чаплай Ирина Витальевна,

Советник Генерального директора Государственного предприятия "Киивоблбудинвест", ученый секретарь общественной научной организации, "Всеукраинская ассамблея докторов наук по государственному управлению", 01001, г. Киев, ул. Крещатик, 6, тел.: 0639517855, e-mail: irina_pravo@ukr.net

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL IDENTIFICATION OF THE PUBLIC MARKETING IN THE CONTEXT OF THE MODERN RESEARCH APPROACHES

Abstract. The ambiguity of the concept of "public marketing" and basic research approaches to its definition is considered. The authors offer their own interpretation of the conceptual foundations of marketing use in the public administration. The analysis is performed with the purpose of formation of the theoretical and methodological framework for the realization and satisfaction of needs of the "public market".

Keywords: public marketing, governance, citizen's needs the subjects of the "public market".

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ІДЕНТИФІКАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО МАРКЕТИНГУ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ

Анотація. Розглядається багатозначність поняття “державний маркетинг” і основні дослідницькі підходи до його визначення. Авторами пропонується власне трактування концептуальних основ використання маркетингу в державному управлінні. Аналіз проводиться з метою формування теоретико-методологічних основ для реалізації та задоволення потреб “державного ринку”.

Ключові слова: державний маркетинг, державне управління, потреби громадян, суб’єкти “державного ринку”.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО МАРКЕТИНГА В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ ПОДХОДОВ

Аннотация. Рассматривается многозначность понятия “государственный маркетинг” и основные исследовательские подходы к его определению. Авторами предлагается собственное трактование концептуальных основ использования маркетинга в государственном управлении. Анализ проводится с целью формирования теоретико-методологических основ для реализации и удовлетворения потребностей “государственного рынка”.

Ключевые слова: государственный маркетинг, государственное управление, нужды граждан, субъекты “государственного рынка”.

Target setting. At the present stage of socio-economic and political development of the society in many countries the importance of the application of marketing principles in the activities of public authorities at various levels, and also in the activities of the local governments increased considerably. However, questions of the practical implementation of the key aspects of marketing in the system of public administration and, as a result, the settlement of the problem of determination of the value orientation of its institutions, which gives special relevance to the recognition and preservation of human rights and freedoms are still unsolved.

Analysis of recent research and publications. Some theoretical and practical basis of the modernization and development of existing in Ukraine system of public administration by the way of its social orientation are studied in the works of such scholars as V. Gomska, S. Dubenko, O. Ivanitskaya, I. Koliushko, S. Kravchenko, S. Martov, R. Naumenko, M. Oklander, E. Romat V. Tymoshchuk, T. Fedorov et al.

Certain aspects of the implementation of marketing principles in the activities of the public authorities and management of the forms and methods of the public administration is the object of attention of such do-

mestic and foreign scientists as V. Averyanov, B. Vakulenko, P. Wojtowicz, B. Dove, B. Polyak, Y. Romanenko, K. Romanenko, V. Soroko, Surmin Yu, A. Cheban, J. Ball, S. Shubin et al.

The purpose of the article is the investigation of the problematic issues of formation of the public marketing in the context of modern, research approaches.

The statement of basic materials. Now widespread use in public administration gets public marketing. As for the essence of the public marketing is among researchers is that there is no unanimity due to the interpretation of this concept. This is explained to the lack of a clear legal definition of this definition.

A significant part of managers and practitioners are tended to reduce its instrumental basis to one or more auxiliary functions in the practice of executive authorities (analytical, predictive, image positioning features, etc.), which is unacceptable, because in this case the problem of the complex analysis of the conceptual basis of state marketing remains unnoticed.

An active researcher of the conceptual foundations of usage of marketing in the public administration, Romanenko K. M. offers to interpret public marketing "within the concepts of the theory of economic fundamentals, social marketing, marketing services, nonprofit marketing, territorial marketing and also within the innovative concepts of state regulation in conditions of the market society (reengineering concepts, public administration services, etc.)" [1].

It should be noted that, in our opinion, such an approach does not fully re-

flect the global, system-forming role of the marketing in relation to the process of creating of the global community-oriented system of public administration, the development of which, first of all, requires the implementation of systematic steps, rather than their differences especially by the questions of strengthening the regulatory functions of the society.

Other researchers argue that the basis of the public marketing constitutes adaptation of the marketing paradigm for the management needs of public authorities [2, p. 8]. The above depicted interpretation first, ignoring the subject-object relation in public administration; secondly, in fact doesn't say anything about the social orientation of the use of marketing tools in the public administration.

Several authors overcome this limitation and justify the systematic interpretation of the public marketing, based on its sociocentric orientation as the branch of non-profit marketing industry, which brings together participants, techniques that they are used, and a set of relations between the subjects of public administration and "consumers" of results of their activity [3, 4, 5]. However, in this approach, understanding of the integrative nature of public marketing as a paradigm of management activity are absent and also a nature of the subject-object relations in the public marketing system is represented simplistically.

Summarizing some intermediate consequences its proposed to consider the public marketing as one of the types of non-commercial marketing in which the nature of the relationship between its objects and subjects is based on the

free exchange of immaterial, in addition, non-profit resources, under the conditions of compliance of the main principles of marketing, and that is main objectives of the activity aims:

- formation of the behavioral models of behavior of citizens, which will contribute to the realization of the national objectives in the greatest extent;
- achievement of harmony (or at least, balance or relationship) between the demands and needs of citizens and the results of the activities of public authorities of their satisfaction;
- minimization of negative attitudes and resistance in society that hinder the realization of the objectives of government entities, etc. [6, p. 32].

As the individual segments of consumers in the public marketing system, citizens, society, as a whole, some public and political associations, institutions of state power itself can be considered. Meeting of the diverse needs of this 'market' (economic, political, cultural, personal, etc.) is the pledge of achieving the goals, which modern system of democratic governance is set ourselves. This is true, of course, in the case if the public marketing is perceived as a marketing concept of the driving system.

Further analysis of the possibilities of using of the elements of marketing in the public administration requires a more detailed analysis of the characteristics of its subjects and objects.

The subject of the public of marketing (as, indeed, and the main subject of public administration) in the broadest sense is the state. The main object of public marketing, the main "consum-

ers" of the total product of activity of state bodies in the broadest sense of this term is all citizens of the state.

Needs of the "public market" is very specific. So, if we look at the provisions of the Constitution of Ukraine (as well as other countries), it may be noted that the basic social needs of the citizens, on satisfaction of which state activity should work are divided into two large interrelated groups:

1) basic needs.

They are represented by the so-called package of social guarantees. It includes the right of the life, right on the work, right on the rest, right on the social protection; right to an adequate standard of living for himself and his family, which includes adequate food, clothing, shelter; right on the health, right on the secure for life and health of the environment and to the compensation for the violation of this law;

The most important needs for the development of the individual of the citizen.

This type of social needs are realized through the provision of the right on the free development of his personality, right on the dignity of a citizen respect, right on the freedom and personal security, inviolability of the home, the right to privacy of correspondence, telephone conversations, email and other correspondence, the right to freedom of thought and speech, to freely express their opinions and beliefs, the right to freedom of thought and religion, freedom of association in political parties and public organizations, to take part in the conduct of public affairs, the right to peaceful assembly, the right to send written requests and personally appeal to bodies of state power, right

on business, the right to strike, the right to education [7, p. 21–23].

In order to achieve the objectives of the subjects of marketing activities the specific marketing tools already well-known as marketing mix is used. Very briefly touch on adaptation of the concepts of commodity, price and sales marketing policies regarding public marketing specifics.

From this point of view, under the item (product of the public marketing) we proposed to understand all the services provided by public authorities, which meet the requirements of the object: regulation and ensuring of the sustained economic development; preservation and increasing the foundations of spirituality of the peoples inhabiting the country; maintenance and development of the infrastructure of life of the population: medical, educational, housing, road systems, etc.; protecting of citizens from criminals and external enemies in emergency situations; environmental protection, and others. Exactly the implementation of this state functions should, ultimately, contribute to the meeting of the basic needs and requirements of citizens of the state, which are defined by the Constitution.

As the price in the public marketing actions that expect the subject of the marketing from the object in the process of meeting its needs can be considered. If as the object to consider the population, the cost of the public marketing is a approval of the actions of state bodies, loyalty to him, as well as support of political forces, they formed. In this particular area we see expressed the objective link between marketing and public political marketing.

As a mediated expression of the price in the public marketing voluntary, full and timely payment of taxes can be considered. By paying taxes, the citizen, the taxpayer indirectly expresses the support for state policy, especially its economic direction. In this case, the repressive functions of the tax departments play a role of the monitoring for the integrity of subjects of taxation. The massive nature of the care of taxpayers from paying taxes, finding them more and more new schemes of the disguising of the income show about the insufficient effective tax policy of the state.

Sales tools, or distribution, should provide to the “consumer” convenience of location and the time of consumption. Therefore, as the elements of the “public distribution” can be considered as measures to increase of the availability of public services: the development of a network of public institutions, convenient for visitors modes of reception of citizens, possibility of providing similar services to government officials in the field of direct accommodation of consumers, availability of specific public services for the entire population, not just for its separate parts, etc.

On the next level of analysis integrated subject of public administration — the state — can be presented not as a whole, differentiated, ie, but as a collection of state and government bodies, between which the different types of state activity are distributed [8, p. 11]. At this level the legislative, executive and judicial branches of government are highlighted primarily.

The most promising area of public administration in terms of use of the marketing tools of the public admin-

istration is the executive state power [9]. Accordingly, the executive power of the state can and should be considered as the subjects of public marketing entities. It is possible to allocate such levels of marketing subjects:

1. The highest level of the executive power.
2. Sectoral central bodies of executive power.
3. Local government.
4. The individual government agencies.

Lets consider the most fundamental features of formation of the marketing systems at the designated levels.

1. The highest level of the executive power (the government).

As the subjects of the public marketing facilities at the highest level of executive power can be considered:

- entire population (for example, the implementation of the national program on family planning, etc.);
- different categories of the population (eg, taxpayers, pensioners, veterans of the Great Patriotic War, and others.);
- subjects of the economic activity (individual enterprises, companies, major employers);
- objects of public marketing in foreign countries (in the case of actions aimed at the mitigating the customs regime for goods of domestic producers; attraction into the ranks of the supporters of the government and foreign entities, etc.).

2. Sectoral central bodies of executive power.

Ministries and other central executive authorities (primarily state com-

mittees) within its competence develop the programs in subordinate areas of the country activity (economics, law and order, defense capacity, education, culture, health). They define the national standards, criteria and requirements that need to assist to the improvement of the situation of affairs in a particular area.

The above-mentioned bodies of the executive power in a greater extent have the ability to act as subjects of public marketing. The number of situations in which the success of achieving of goals of their activity depends on the “consumers” of their activities increasingly demonstrates the degree of freedom of choice.

The most likely types of the objects of public marketing at this level include:

- the entire population of the country (for example, arrangements of the conduction of the population census by the state committee of statistics agencies);
- a specific category of the population (for example, citizens who received profit is not the main job during the campaign of income declaration, which is organized annually by the State Tax Administration, defense agencies of democratic states must conduct a large-scale work to attract people into the ranks of the armed forces on a contractual basis and etc.);
- local governments (especially in those cases where the sectoral interests are in conflict with the interests of the local population, for example, in cases of need to accommodate enterprises that threaten the environment ob-

jectively oil refineries, nuclear power plants, etc.);

- individual enterprises, institutions, companies (especially directly subordinate to the system hierarchy branch);
- individual citizens, and so on.

3. Local government.

Using of the basics of marketing in the activities of local authorities is most justified. Because the local executive authorities have a direct and daily contact with citizens. This level of public administration has been so receptive to the introduction of marketing principles and self-introduction is so effective that some experts distinguish independent branch of public marketing — municipal marketing.

Among the most important objects of marketing of the local governments such categories of consumers of their services should be distinguished:

- all the citizens who live on the slave territory (set of possible reasons for the interaction);
- specific population groups (eg pensioners, employees of educational institutions, etc.);
- subordinate bodies of local self-government;
- the establishment of branch of government;
- enterprises, firms (relations as a with enterprises that are located on the slave territory and those that have a direct impact on the processes of life in the region, for example, providers of electricity, water, heat, etc.).

4. The individual government agencies.

Features of the management process at this level is that the types of custom-

ers, on the satisfaction needs of which the activity of these institutions is directed, are specific and clearly defined. This allows to deeply research needs and to develop an adequate to them marketing complex.

Conclusions. Thus, despite of the certain specifics, marketing can be used actively in the activities of the modern state authorities and local self-government. Public marketing constitutes as the basic principle of the activities of public officials the principle of responsibility of management and executives to society for the results of their work [10, p. 256–258].

In general, an integrated purpose of the public marketing is the ensuring the quality of life of citizens in the modern socio-oriented, market society. Its application in public administration contributes to the reorientation of the latter on the needs of society and citizens to the overcoming of the social origins of bureaucracy and alienation power from the people.

REFERENCES

1. Романенко К. М. Маркетингова теорія як концептуальна складова державного управління [Електронний ресурс] / К. М. Романенко // Актуальні пробл. держ. упр. — 2010. — № 1 (37). — Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/24639/%CA>
2. Бандилет А. Н. Проблема собственности и рентных отношений в ресурсно-зависимой экономике / А. Н. Бандилет // Упр. собственностью. — 2006. — № 4. — С. 9–16.
3. Дегтяр А. О. Методологічні підходи до застосування територіального маркетингу в державному управлін-

- ні [Електронний ресурс] / А. О. Дегтяр, Є. В. Стеценко // Держ. будівництво. — 2005. — № 1. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/1/02.pdf>
4. *Старостіна А. О.* Регіональний маркетинг: суть та особливості становлення в Україні / А. О. Старостіна, С. Є. Мартов // Маркетинг в Україні. — 2004. — № 3. — С. 55–57.
 5. *Старцев Ю. Н.* Территориальный маркетинг: [учеб. пособие] / Ю. Н. Старцев. — Челябинск: Челяб. гос. ун-т, 2004. — 285 с.
 6. *Ромат Є. В.* Маркетинг у державному управлінні / Є. В. Ромат // Маркетинг в Україні. — 2003. — № 4. — С. 32–35.
 7. *Романенко Є. О.* Маркетинг партнерських відносин — сучасний інструмент забезпечення зростання продажів страхових продуктів / Є. О. Романенко // Педагогічні інновації: ідеї. Реалії. Перспективи: зб. наук. пр. — К.: Ін-т реклами, 2007. — Вип. 10. — С. 21–30.
 8. *Кратт О. А.* Кон'юнктура ринку освітніх послуг: діагностика збалансованості / О. А. Кратт // Економіка та право. — 2003. — № 2. — С. 18–25.
 9. *Основы маркетинга* / [Ф. Котлер, Г. Армстронг, Дж. Сондерс, В. Вонг]. — [2-е европ. изд.]. — К.; М.; СПб.: Вильямс, 1998. — 1056 с.
 10. *Kotler P.* Marketing-Management: Analyse, Planung und Kontrolle. — Stuttgart, 1982. — 343 p.



УДК 351:002.8

Червякова Ольга Володимирівна,
доктор наук з державного управління,
професор кафедри публічного адміні-
стрування, Міжрегіональна Академія
управління персоналом, 03039 м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел.: 0938710048,
e-mail: Olga_2006@bigmir.net

Червякова Ольга Владимировна,
доктор наук по государственному уп-
равлению, профессор кафедры публично-
го администрирования, Межрегиональ-
ная Академия управления персоналом,
03039 г. Киев, ул. Фрометовская, 2,
тел.: 0938710048, e-mail: Olga_2006@
bigmir.net

Olga Volodymyrivna Chervyakova,
Doctor of Science in Public Administration,
Professor of the Department of Public

Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv,
Frometovskaya Str., 2, tel.: 0938710048, e-mail: Olga_2006@bigmir.net

ПЕРЕХІД ВІД ДЕРЖАВНОГО ДО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглянуто основні аспекти регулювання публічного управління з боку державної влади та коротко проаналізовано Національну Стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. щодо відповідності основним чинникам самоорганізаційної спроможності.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, розвиток громадянського суспільства.

ПЕРЕХОД ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО К ПУБЛИЧНОМУ УПРАВЛЕНИЮ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье рассмотрены основные аспекты регулирования публичного управления со стороны государственной власти и коротко проанализирована Национальная Стратегия содействия развитию гражданского общества в Украине на 2016–2020 годы на предмет соответствия основным факторам самоорганизационной способности.

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, развитие гражданского общества.

THE TRANSITION FROM STATE TO PUBLIC ADMINISTRATION IN THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE

Abstract. The article describes the main aspects of state administration by the state authorities and briefly analyzed National Strategy for Civil Society Development in Ukraine in 2016–2020 years for compliance with the basic factors of self-organization ability.

Keywords: public administration, state administration, civil society development.

Постановка проблеми. Для сучасного державного управління природним є вплив на нього численних тенденцій та процесів світового розвитку, які на сьогодні супроводжуються глибинно суттєвими суспільними зміна-

ми. Найбільш відомими, і, на наш погляд, фундаментальними є процеси глобалізації, що включає також перехід від державного до публічного управління в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні. Своєю чергою пріоритети таких політик реалізуються за допомогою державних програм (національні стратегії, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, державний бюджет) на певний середньо- або короткостроковий термін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інформаційним джерелом для написання статті є нормативно-правові документи, а також результати наукового дослідження [1–6].

Метою даної статті є аналіз переходу від державного до публічного управління в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нині розвиток громадянського суспільства в Україні відбувається під впливом зовнішніх процесів, як на-

слідок, це підписання відповідних документів, що вимагають реалізації зазначених програм дій. Так, у ст. 443 гл. 26 “Співробітництво з питань громадянського суспільства” Угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейський союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 р.), наголошено, що сторони заохочують співробітництво з питань громадянського суспільства з метою досягнення таких цілей [6]:

- а) зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між усіма секторами громадянського суспільства в Україні та державами-членами ЄС;
- б) залучення організацій громадянського суспільства до реалізації цієї Угоди, зокрема моніторингу її виконання, а також до розвитку двосторонніх відносин Україна — ЄС;

- в) забезпечення кращої обізнаності та розуміння щодо України в державах-членах ЄС, зокрема її історії та культури;
- г) забезпечення кращої обізнаності та розуміння щодо Європейського Союзу в Україні, зокрема його базових цінностей, функціонування та політик.

У статті 444 йдеться про сприяння діалогу та співробітництву між учасниками громадянського суспільства з обох сторін як невід'ємної частини відносин між Україною та ЄС шляхом [6]:

- а) зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між організаціями громадянського суспільства в Україні та державах-членах ЄС, зокрема проведення професійних семінарів, підвищення кваліфікації тощо;
- б) сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації організацій громадянського суспільства, у тому числі лобістській діяльності, неформальному спілкуванню, візітам і семінарам тощо;
- в) забезпечення поінформованості українських представників щодо організації в рамках ЄС консультацій та діалогу між соціальними і громадськими партнерами з метою залучення громадянського суспільства до політичного процесу в Україні.

Внутрішньою реакцією України на зовнішні зобов'язання є такі документи, як Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” (від 2010 р. № 40) за останньою редакцією, де у ст. 5 “Засади внутріш-

ньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства” визначено основні завдання внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства, а саме [4]:

- утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави;
- завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади;
- забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їхнього впливу на прийняття суспільно важливих рішень;
- підвищення ролі та відповідальності політичних партій, сприяння політичній структуризації суспільства на засадах багатопартійності, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади;
- проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави;
- проведення всеукраїнських та місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі народу у прийнятті суспільно важливих рішень.

Наступним кроком став Закон України “Про громадські об'єднання” від 2013 року. Цей Закон визначає правові та організаційні засади реа-

лізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань [2].

Методологічною базою для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики є відповідна постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, де затверджено порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в обов'язковому порядку у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які [3]:

- стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);
- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення по-

вноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

- визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;
- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;
- стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;
- стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

Як зазначено у відповідній постанові, строк проведення таких консультацій з громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів.

Проекти регуляторних актів виносяться на громадське обговорення з урахуванням вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [3].

Сьогодні на урядовому веб-сайт “Громадянське суспільство і влада” можна знайти інформацію про проведення електронних консультацій з громадськістю, а також звіт про результати публічного громад-

ського обговорення та електронних консультацій з громадськістю. Проведення електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади повинен оприлюднити на своєму офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення.

Тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, є громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади. До складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, недержавних засобів масової інформації як інститути громадянського суспільства, які зареєстровані в установленому порядку і проводять діяльність на території України. Положення про громадську раду розробляється громадською радою та затверджується органом виконавчої влади, при якому її утворено. Основними завданнями громадської ради є [3]:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органу;
- сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань [Там само]:

- готує та подає органу пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;
- готує та подає органу пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю;
- подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких орган проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проєктів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу;
- проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів і проєктів нормативно-правових актів, які розробляє орган;
- здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у його володінні, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;
- інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб;

- збирає, узагальнює та подає органу інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;
- організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці;
- готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.

Громадська рада має право [3]:

- утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо);
- залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних інститутів громадянського суспільства, експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за згодою);
- організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші заходи;
- отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради;
- отримувати від органу проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю, у триденний строк після початку таких консультацій.

На жаль, зазначена Постанова, маючи не дуже складну методологію, не виконується в зазначеному обсязі. Не з'ясовано і не визначено, яким чином повинні фінансуватися громадські ради при органах виконавчої влади, як головні інституції громадянського суспільства. Це є підставою для скарг до державної влади з боку публічної. Як результат, це призводить до повільного становлення громадянського суспільства (включаючи інституції публічної влади) і недовіри до державних установ.

Також у цій статті хотілося б звернути увагу на нещодавно прийнятий документ “Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки”, затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. Розглянемо та коротко проаналізуємо цю Стратегію щодо відповідності основним чинникам самоорганізаційної спроможності. Для аналізу застосуємо, якщо існує така можливість, систему основних чинників самоорганізаційної спроможності, в основу якої покладено результати авторських теоретичних здобутків [5], а саме: умови, ідеї, технології, ресурси, суб'єкти та об'єкти управління, впливи перших на другі (впливи), реакція других на перші (моніторинг та оцінювання), що являє собою:

- умови, за яких починається та відбувається державне управління;
- ідеї, на підставі яких здійснюється державне управління, що у стратегічних, державно-політичних та програмних доку-

ментах, як правило, представлені метою, цілями, принципами, підходами;

- технології, що забезпечують перетворення цих ідей в очікувані результати;
- ресурси, що необхідні для реалізації впливів державного управління у суб'єкт-об'єктних державно-управлінських відносинах;
- суб'єкт (суб'єкти) державного управління — система органів державної влади, що складають інституційне забезпечення стратегії;
- різноманіття впливів суб'єкта на об'єкт державного управління;
- об'єкт державного управління — суспільна діяльність, що включає все різноманіття суспільних сфер, галузей, відносин;
- система моніторингу результатів реакції об'єкта державного управління на відповідні впливи суб'єкта державного управління, зокрема, для організації контролю та оцінювання цих результатів.

Цю Стратегію можна розглядати як складову Стратегії сталого розвитку "Україна — 2020", схвалену Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015.

У Національній Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. чітко прописано *умови* в частині 2 "Основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні", за яких виникла проблема, висвітлено проблемні зони, але, на жаль, не чітко кореспондується

із частиною 3 "Мета і принципи Стратегії". Останнє при аналізі системи основних чинників самоорганізаційної спроможності являє *ідеї*, для вирішення якої її розроблено, і визначає створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації, а також принципи, на яких базується.

У частині 4 "Стратегічні напрями та завдання", що являє *технології*, передбачено [1]:

- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства;
- забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;
- стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці, що повинно визначати напрями розвитку та завдання, є також нестиковка з частиною 2 і 3 Стратегії. Проте загалом при належному виконанні Час-

тини 5 “Реалізація, моніторинг та оцінка виконання Стратегії” можуть отримати очікувані результати.

Стосовно останнього чинника самоорганізаційної спроможності “*ресурси*”, що в Стратегії представлено частиною 6 “Фінансове забезпечення реалізації Стратегії”, то можна відверто стверджувати, що ресурси відсутні. Зазначено, що “Реалізація Стратегії здійснюється за рахунок бюджетних коштів, а також з інших джерел, не заборонених законом” [1], але не зрозуміло за рахунок яких бюджетів, а також не зрозуміло, що представляє “фонд розвитку громадянського суспільства”, де, коли і ким від створюється?

Визначено *суб’єктів реалізації Стратегії*, серед них Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президентові України із залучення представників Кабінету Міністрів України, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ, а також представників організацій громадянського суспільства, чисельність яких має становити не менше половини складу Координаційної ради. Методичне забезпечення, *моніторинг та оцінка реалізації Стратегії* покладається на Координаційну раду. Кабінет Міністрів України щорічно затверджує з урахуванням результатів публічного громадського обговорення план заходів щодо реалізації Стратегії, забезпечує його виконання на засадах відкритості та прозорості, звітує про його виконання. Наукове супроводження

реалізації Стратегії із залученням у разі потреби в установленому порядку інших наукових установ, недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів здійснює Національний інститут стратегічних досліджень [1].

Тобто, за результатами проведеного аналізу за системою основних чинників самоорганізаційної спроможності, можна зробити висновки, що Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. є важливим і основним документом для формування і розвитку громадянського суспільства та публічного управління, де добре і чітко визначено *умови*, як основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні, сформовано ідеї, що являють собою мету і принципи Стратегії, а також зазначено *технології* через стратегічні напрями та завдання з урахуванням реалізації, моніторингу та оцінкою виконання Стратегії. Але відсутність такого чинника, як *ресурси*, унеможливлює реалізацію цієї Стратегії.

Стосовно реалізації органами виконавчої влади цієї Стратегії, то залишається незрозуміла ситуація з боку Кабінету Міністрів України щодо затвердження плану заходів. На сьогодні можна стверджувати, що на 2016 рік такого плану досі не затверджено.

Висновки. Загалом перехід від держаного до публічного управління в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні відбувається повільним шляхом. Залишаються невирішеними “Основні проблеми розвитку громадянського суспільства в

Україні”, що зазначені у частині 2 Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. Реалізація і виконання зазначеної Стратегії потребує відповідних ресурсів і постійного діалогу між інституціями державної та публічної влади!

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки.* Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
2. *Закон України “Про громадські об’єднання”* [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2013. — № 1. — Ст. 1. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
3. *Постанова КМУ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”* від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
4. *Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”* [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2010. — № 40. — Ст. 527. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
5. *Червякова О. В.* Механізми трансформації державного управління в умовах суспільних змін: монографія / О. В. Червякова. — К.: ТОВ “НВП” Інтерсервіс”, 2015. — 390 с.
6. *Угоди* про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011

УДК: 796.5: 338.42

Яценко Володимир Архипович,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри філософських та
соціально-політичних наук, Одеський ре-
гіональний інститут державного управ-
ління Національної академії державного
управління при Президенті України,
65009, Україна, Одеська область, м. Оде-
са, вул. Генуезька, 22а, тел.: 0674664543,
e-mail: bern1979@ukr.net

Яценко Владимир Архипович,
кандидат наук по государственному
управлению, доцент кафедры философ-
ских и социально-политических наук,
Одесский региональный институт госу-
дарственного управления Национальной
академии государственного управления
при Президенте Украины, 65009, Украина, Одесская область, г. Одеса, ул. Генуэзская,
22а, тел.: 0674664543, e-mail: bern1979@ukr.net



Vladimir Arkhyrovych Yatsenko,
PhD in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of the Philosophy and Social
and Political Sciences, Odessa Regional Institute of Public Administration of the National
Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 65009, Ukraine, Odessa
region, Odesa, Genueskaya Str., 22a, tel.: 0674664543, e-mail: bern1979@ukr.net

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДЕСТИНАЦІЇ В ОДЕСЬКОМУ РЕГІОНІ: ШЛЯХИ РОЗВИТКУ

Анотація. У статті представлено особливості функціонування туристично-рекреаційного комплексу та визначено перспективи реалізації природно-ресурсного потенціалу як одного з пріоритетних напрямів розвитку Одеського регіону.

Проведення експертного опитування керівників бізнес-структур дало змогу виявити проблемні питання розвитку туристичної галузі Одеського регіону. Виділено основні фактори, що стримують процес модернізації туристично-рекреаційного комплексу територій Одещини: недостатнє інформаційно-маркетингове забезпечення сфери туризму; застарілість туристичних об'єктів та інфраструктури; повільний розвиток транспортних послуг; обмеженість фінансово-кредитних стимулів розвитку туристично-

рекреаційного бізнесу; недостатній обсяг інвестицій у туристичну галузь; незабезпеченість професійними кадрами в галузі туризму і рекреації.

Запропоновано комплексні рекомендації щодо активізації розвитку туризму.

Ключові слова: економічний потенціал, географічні передумови розвитку туризму, природні ресурси, туристичний потенціал, туристична галузь, проблеми розвитку туристичної галузі Одеського регіону.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ДЕСТИНАЦИИ В ОДЕССКОМ РЕГИОНЕ: ПУТИ РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье представлены особенности функционирования туристско-рекреационного комплекса и определены перспективы реализации природно-ресурсного потенциала как одного из приоритетных направлений развития Одесского региона.

Проведение экспертного опроса руководителей бизнес-структур позволило выявить проблемные вопросы развития туристической отрасли Одесского региона. Выделены основные факторы, сдерживающие процесс модернизации туристско-рекреационного комплекса территорий Одессы: недостаточное информационно-маркетинговое обеспечение сферы туризма; устарелость туристических объектов и инфраструктуры; медленное развитие транспортных услуг; ограниченность финансово-кредитных стимулов развития туристско-рекреационного бизнеса, недостаточный объем инвестиций в туристическую отрасль; необеспеченность профессиональными кадрами в области туризма и рекреации.

Предложены комплексные рекомендации по активизации развития туризма.

Ключевые слова: экономический потенциал, географические предпосылки развития туризма, природные ресурсы, туристический потенциал, туристическая отрасль, проблемы развития туристической отрасли Одесского региона.

EVALUATION OF THE EFFICIENCY OF THE OPERATION OF TOURIST DESTINATION IN THE ODESSA REGION: WAYS OF DEVELOPMENT

Abstract. In the article the features of functioning of tourist-recreational complex and identified are presented and also prospects of the implementation of natural resource potential as one of the priority directions of development of the Odessa region are determined.

Conducting an expert survey of leaders of the business structures allowed to determine the problematic issues of tourism development in Odessa region. The basic factors that constraints the process of modernization of tourism-recreational complex of Odessa areas are: lack of information and marketing support of tourism; obsolescence of tourism facilities and infrastructures; slow

development of transportation services; limited financial and credit incentives for the development of tourism and recreation business, the lack of investment in the tourism industry; insecurity of professional staff in the field of tourism and recreation.

Comprehensive recommendations of the intensification of the development of tourism are proposed.

Keywords: economic potential, geographical conditions for tourism development, natural resources, tourism potential, the tourism industry, the problems of tourism development in Odessa region.

Постановка проблеми. Економічний розвиток Одеського регіону нерозривно пов'язаний з вирішенням проблем, що виникли внаслідок несистемного, на відміну від інших країн Чорноморського басейну, управління туристичною галуззю. І хоча регіон знаходиться у надзвичайно вигідному геополітичному положенні, менеджмент цим вчасно не скористався і тепер ми будемо змушені конкурувати з країнами, які досягли більш значних успіхів у розвитку туристично-рекреаційних комплексів.

Зважаючи на потенційне збільшення навантаження у сфері туризму, цей напрям набуває надзвичайного значення для розвитку суміжних галузей економіки всього Одеського регіону.

У світовій економіці туристична галузь посідає значне місце і позиціонується як найменш затратна у національному господарстві, і як така, що має значні прибутки за рахунок швидкого обороту капіталу. Видатки на створення одного робочого місця у туристичному бізнесі у десятки разів менші, ніж у сфері промислового виробництва. Розвиток туризму дасть можливість забезпечити зайнятість

населення, створити додаткові робочі місця та стимулювати розвиток сільського господарства, активізувати роботу транспорту і зв'язку та збільшити виробництво товарів загального вжитку, сприятиме зростанню обсягів будівництва та стане одним із системоутворюючих факторів соціально-економічного розвитку регіону.

Одеський регіон має унікальні ресурси та формує особливі економічні процеси, що зумовлюють відповідний високий рівень життя. Тому розвиток сфери туризму та рекреації на сьогодні є пріоритетним для Одещини. Це зумовить забезпечення ефективного розвитку депресивних територій, розвитку народних промислів, сприятиме відтворенню трудового потенціалу області.

Нині як ніколи потребують вирішення питання, пов'язані з організацією управління рекреаційно-туристичною сферою. А відсутність об'єктивних статистичних та соціологічних даних призводить до неефективного використання джерел фінансування та недостатнього залучення іноземних інвестицій і вже перестає бути тільки регіональною проблемою, а стає загальнонаціональною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток індустрії туризму залежить від численних передумов та чинників, які обмежують або сприяють темпу розвитку туристичної галузі. На думку фахівців, туризм розвивається під впливом факторів функціонування ринку туристичних послуг, формування попиту і пропозиції, виробництва туристичного продукту тощо, а також чинників зовнішнього середовища — це політика і право, у тому числі державна політика і державне регулювання в галузі туризму, економіка і фінанси, культура, соціодемографічні зміни, розвиток торгівлі, транспорту, інфраструктури та науково-технічного прогресу [1, с. 34]. Крім того, кожен вид туристичної діяльності має свій набір факторів розвитку, де є провідні та другорядні чинники прискорення туристичної діяльності. Залежно від мети подорожі та об'єктів, що використовуються або відвідуються, існують такі види туризму, як культурно-пізнавальний, лікувально-оздоровчий, спортивний, релігійний, екологічний, сільський та ін. [2; 3, с. 12].

Туризм є незамінним атрибутом життя кожної людини та складовою частиною економіки, яка може стати потужним каталізатором функціонування супутніх галузей. Проте розпорошений механізм державного управління туризмом та рекреацією, відсутність сучасних концепцій, моделей та інструментарію управління, дефіцит бюджетного фінансування, низький рівень залучення приватного капіталу до масштабних туристично-рекреаційних проєктів негативно впливають на стан галу-

зі [4]. Тому основною проблемою, що потребує вирішення, є забезпечення системного розвитку туризму та рекреації. В Концепції державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року наголошується на необхідності створення системних умов розвитку туристично-рекреаційної галузі задля досягнення нею належного рівня розвитку та збалансування міжгалузових зв'язків [5]. Таким чином, доречно акцентувати увагу на тенденціях і закономірностях сучасного механізму управління, що обумовлюється використанням системного підходу в управлінні туризмом та рекреацією в регіоні та потребує чіткого розуміння стану та потреб галузі.

Проблеми розвитку та управління туристично-рекреаційною сферою на загальнодержавному рівні досліджувалися такими вченими, як В. К. Барабицька, А. В. Бойко, В. Г. Герасименко, М. П. Мальська, С. В. Овчаренко, І. М. Писаревський; на регіональному рівні — І. П. Зазгарська, Е. В. Левицька, О. В. Музиченко-Козловська, М. Й. Рутинський, О. В. Стецюк, Ф. І. Хміль.

Загальна специфіка регіонального управління висвітлена у працях О. Ю. Амосова, В. Є. Воротіна, Ю. А. Дайновського, Н. М. Драгомирецької, М. М. Іжи, В. А. Квартальнова, О. Ю. Малиновської, Е. В. Мамонтової, В. П. Марущака, М. В. Мінченко, М. М. Миколайчука, Г. А. Папірян, Л. Л. Приходченко, Н. В. Піроженко, О. П. Якубовського.

Водночас досі недостатньо вирішеними залишаються питання щодо ролі та можливостей регіонального управління рекреаційно-

туристичною сферою в забезпеченні сталого розвитку Одеського регіону. Тож метою статті є встановлення чинників, що негативно впливають на подальший розвиток туризму, виявлення ключових проблем та переваг в рекреаційно-туристичній сфері, надання рекомендацій щодо зміни структури управління туризмом з метою підвищення ефективності державного та регіонального управління.

Наявні дослідження проблеми не дають достатньо вичерпної інформації щодо ступеня впливу, значущості та практичної обмеженості системного підходу в управлінні сферою туризму. Тому, з метою отримання більш точних даних щодо вагомості проблем, використано метод експертних оцінок, який, як дієвий засіб одержання якісних та кількісних оцінок процесів і суджень, знайшов широке застосування у сфері туризму — підтвердженням цьому слугують наукові праці [6, с. 129–132; 7, с. 38–41; 8, с. 349–356].

Мета статті. Метою статті є визначення шляхів удосконалення функціонування туристично-рекреаційного комплексу Одеського регіону та формування перспективи реалізації його природно-ресурсного потенціалу.

Виклад основного матеріалу. Проведення експертної оцінки фахівцями туристичної галузі проблем адаптації сфери туризму та рекреації до системного підходу в управлінні регіоном складається з таких етапів: 1) формулювання мети: діагностика проблем адаптації сфери туризму та рекреації до системного підходу в управлінні розвитком регіону за результатами ранжування експерта-

ми; 2) підбір експертів і формування експертної групи.

Огляд наукової літератури [9, с. 126; 10, с. 48; 11, с. 34] дав змогу стверджувати, що склад респондентів необхідно формувати з урахуванням широти проблем та рівня знань експертів у цій області, оскільки від цього залежить достовірність оцінок. Тому відібрані експерти — це керівники та менеджери безпосередніх суб'єктів господарської діяльності туристичного ринку.

Дослідження було проведено у березні 2016 року департаментом “Агентство з питань інвестицій та розвитку” Одеської обласної державної адміністрації. Респондентами виступили представники бізнесу Одеського регіону. Було опитано 53 експерти.

Форма опитування, яку було застосовано — анкетування. Використовувалась анкета, розроблена фахівцями спеціально для даного опитування в рамках розробки Стратегії розвитку туризму Одеської області.

Респонденти репрезентували консолідовану думку представників бізнесу. Таким чином, проведене дослідження являє собою експертне опитування, яке дає змогу проаналізувати ситуацію і тенденції розвитку туристичного сектору, які відбуваються в області.

У вибірці більшість складають жінки (50,9 %). У віковій структурі респондентів більшість складають особи у найбільш активному віці від 21 до 35 років (52,8 %), від 35 до 50 років — 14 %, старше 50 — 11 %. Проведене дослідження складає експертне опитування, яке дає змогу проаналізувати ситуацію і тенденції

розвитку туристичного сектору, які відбуваються в області.

Більшість запитань анкети стосувалась оцінки області як місця ведення туристичного бізнесу, стану розвитку туризму. Респонденти досить виважено оцінили рівень розвитку туризму в області (табл. 1).

Таблиця 1

Оцінка рівня розвитку туризму в регіоні (%)

Відмінно	3,80
Добре	20,80
Задовільно	34,00
Погано	39,60
Немає думки	1,90

Джерело: розроблено автором

Респондентам було також запропоновано оцінити стан розвитку інфраструктури (газ, вода, каналізація, електроенергія), стан доріг і благоустрою, рівень задоволення культурних потреб, стан довкілля, громадський транспорт, медичне обслуговування, інфраструктуру для відпочинку та дозвілля, рівень безпеки, у тому числі охорону правопорядку.

Експерти оцінили стан окремих складових середовища, в якому розвивається туристичний бізнес на Одещині.

Найбільш суттєвими проблемами визнано, на думку респондентів, та найбільше негативних оцінок отримали такі складові середовища розвитку туризму в області, як: інфраструктура (газ, вода, каналізація, електроенергія), — 31,4 %; рівень задоволення культурних потреб — 23,5 %; стан доріг (86,2 % респондентів дали оцінку “незадовільно”); медичне обслуговування — 43,1 % негативних

оцінок, рівень безпеки, у тому числі охорона правопорядку — 35 %, стан благоустрою — 36 %. Відповідаючи на питання: “Які, на Вашу думку, види туризму необхідно розвивати в регіоні?”, респонденти віддали перевагу лікувально-оздоровчому і рекреаційному (18,8 %), сільському зеленому та агротуризму (14,1 %), етнокультурному/історичному — 13,4 %, науковому на пряму перевагу віддали найменше респондентів — 2,7 % (табл. 2).

Таблиця 2

Відповіді на питання “Які, на Вашу думку, види туризму необхідно розвивати в регіоні?”

Гастрономічний/винний	9,4
Водний	10,7
Науковий	2,7
Етнокультурний/історичний	13,4
Екстремальний	5,4
Лікувально-оздоровчий і рекреаційний	18,8
Сільський зелений та агротуризм	14,1
Природничий	4
Діловий	5,4
Фестивальний	6,7
Спортивний	9,4

Джерело: розроблено автором

Респондентам було поставлене питання про те, що, на їхню думку, заважає розвитку туризму Одеського регіону (див. табл. 3). Більшість схиляється до думки, що насамперед на заваді розвитку туризму є: стан доріг та недостатнє транспортне сполучення (26,1 %); загальна економічна ситуація (12,7 %); несприятливі умови для розвитку підприємництва (7,7 %). Важливо відмітити, що високий рівень конкуренції не є обставиною, що заважає розвитку туризму.

Найважливішими галузями розвитку регіону респонденти назвали транспортне обслуговування, курортний відпочинок (по 21,2 %), а також дозвілля, розваги (15,8 %) та готельний бізнес (14,4 %) (табл. 4).

Відповідаючи на питання “Яка, на Вашу думку, має бути підтримка розвитку туризму з боку місцевої і регіональної влади?”, респонденти найголовнішим відзначили підтримку розвитку туристичної інфраструк-

тури (17,8 %). На другому місці визначено сприяння залученню інвестицій та створення інвестиційних продуктів (15,8 %); підтримка розвитку інфраструктури (газ, вода, каналізація, електроенергія) — на третьому місці (10,3 %).

Найменшої підтримки з боку місцевої й регіональної влади респонденти потребують у створенні Центрів послуг для бізнесу (1,4 %) (див. табл. 5).

Таблиця 3

Позиція респондентів щодо обставин, які заважають розвитку туризму в Одеській області

Недостатня підтримка з боку місцевих органів влади	19
Стан пам'яток архітектури	4,9
Недостатня кількість туристичних об'єктів	2,1
Стан захисту довкілля	4,2
Стан доріг та недостатнє транспортне сполучення	26,1
Зношеність інженерних мереж	2,1
Недоступність фінансування	7,7
Загальна економічна ситуація	12,7
Несприятливі умови для розвитку підприємництва	7,7
Недостатня громадська ініціативність	2,8
Поширення злочинності, алкоголізму, наркоманії	3,5
Недостатній рівень промоції регіону	2,8
Недостатня підприємливість мешканців	0
Нестача кваліфікованої робочої сили	4,2
Високий рівень конкуренції	0

Джерело: розроблено автором

Таблиця 4

Розподіл відповідей на питання “Які галузі (сфери діяльності) важливі для розвитку туризму регіону?”

Виробництво продуктів харчування	4,8
Торгівля	4,1
Громадське харчування	4,1
Побутове обслуговування	4,8
Медичне обслуговування	9,6
Готельний бізнес	14,4
Курортний відпочинок	21,2
Дозвілля, розваги	15,8
Транспортне обслуговування	21,2

Джерело: розроблено автором

**“Яка має бути підтримка розвитку туризму з боку місцевої
і регіональної влади?”**

Прозорість у сфері використання комунальної власності	7,5
Податкові пільги та фінансові стимули	9,6
Сприяння залученню інвестицій та створення інвестиційних продуктів	15,8
Підтримка розвитку інфраструктури (газ, вода, каналізація, електроенергія)	10,3
Маркетингова підтримка та промоція	4,8
Упорядкування використання місцевих ресурсів	5,5
Підтримка підприємців-початківців (розвиток бізнес-інкубаторів)	11
Створення Центрів послуг для бізнесу	1,4
Розвиток робочої сили	6,8
Підтримка розвитку туристичної інфраструктури	17,8
Впорядкування місцевих правил забудови та благоустрій території	9,6

Джерело: розроблено автором

Висновки та перспективи подальших досліджень. Дослідження стану розвитку туризму та рекреації дало можливість сформулювати низку важливих висновків і пропозицій щодо напрямів забезпечення ефективності системного розвитку туристично-рекреаційної галузі у регіоні.

За результатами опитування, найбільш проблемними питаннями в туристичній галузі регіону є:

- дуже низький загальний рівень розвитку туризму на території Одеського регіону;
- стан доріг та недостатнє транспортне сполучення, загальна економічна ситуація, несприятливі умови для розвитку підприємництва;
- найважливішими галузями розвитку регіону є транспортне обслуговування, курортний відпочинок, дозвілля, розваги та готельний бізнес.

Водночас результати опитування загалом свідчать про високий рівень

оцінки респондентами потенціалу для розвитку різних видів туризму.

Одеський регіон володіє значним рекреаційним потенціалом, який за умови ефективного управління може стати результативним фактором соціально-економічного розвитку регіону та зробити курортну сферу конкурентоспроможною як на національному, так і на міжнародному ринку товарів і послуг. Визначальним у загальній стратегії розвитку управління туристичною дестинацією має стати не лише її вдосконалення, а й необхідність якісних змін у сфері оздоровлення громадян у закладах рекреаційного комплексу та розроблення економічних важелів сприяння розвитку агротуризму та екологічно орієнтованого відпочинку.

Також важливим питанням у застосуванні підходів у процесі здійснення державного управління рекреацією є використання практичних і вимірюваних індикаторів сталого розвитку рекреаційно-туристичної сфери. У перспективі в цьому напрямі необхідні

дослідження з метою виявлення індикаторів, що дадуть змогу пов'язувати і відображати найважливіші соціальні, екологічні та економічні аспекти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Мальська М. П., Антонюк Н. В., Ганич Н. М.* Міжнародний туризм і сфера послуг / М. П. Мальська, Н. В. Антонюк, Н. М. Ганич. — К.: Знання, 2008. — 661 с.
2. *Закон України “Про туризм”* від 15.09.1995 р. № 324/95-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр>
3. *Топчієв О. Г.* Основи суспільної географії / О. Г. Топчієв. — О.: Астропринт, 2009. — 544 с.
4. *Системний розвиток туризму та рекреації у регіоні* [Текст]: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.05 / Грабар Марина Василівна; ДВНЗ “Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника”. — Івано-Франківськ, 2016. — 20 с.
5. *Концепція Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року.* — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/638-2013-%D1%80>
6. *Музиченко-Козловська О. В.* Економічне оцінювання туристичної привабливості території: [монографія] / О. В. Музиченко-Козловська. — “Новий світ-2000”, 2012. — 176 с.
7. *Володченко О. М.* Використання методу експертної оцінки для визначення ефективності популяризації України як туристичної країни / О. М. Володченко // Наук. зап. ін-ту журналістики. — 2010. — № 41. — С. 38–41.
8. *Шершньова О.* Експертне опитування в системі прийняття рішень у галузі регіонального розвитку туризмом / О. Шершньова // Ефективність держ. упр. — 2008. — № 14–15. — С. 349–356.
9. *Максимюк Н. В.* Оценка влияния факторов на эффективность деятельности предприятий индустрии туризма АРК / Н. В. Максимюк // Ученые зап. Таврич. нац. ун-та им. В. И. Вернадского. — 2011. — № 2. — С. 123–131. — (Серия “Экономика и управление”).
10. *Купалова Г. І.* Теорія економічного аналізу: навч. посіб. [Електронний ресурс] / Г. І. Купалова. — Режим доступу: <http://pidruchniki.ws/196503>
11. *Бачо Р. Й.* Теорія потенціалів в сучасному управлінні туристично-рекреаційною галуззю регіону / Р. Й. Бачо // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. — Херсон, 2014. — Вип. 9–1. — Ч. 3. — С. 123–126. — (Серія “Економічні науки”).

ДО УВАГИ АВТОРІВ!

- Стаття супроводжується Заявою автора (співавторів), відомостями про автора (співавторів) та квитанцією про оплату, які надсилаються на e-mail адресу: Assembly2015@ukr.net. Зі зразками документів та реквізитами для оплати за публікацію статті можна ознайомитися на сайті: <http://vadnd.org.ua/ua/terms-and-conditions-of-publication/>
- Назва файла з електронною версією статті має обов'язково містити прізвище та ім'я автора (авторів).
- Стаття друкується із фотокарткою автора (авторів), яку необхідно надіслати до редакції окремим файлом в електронному вигляді (у форматі зображення jpg), гарної якості, можна неформальну (бажано документальне, або в офісі), обсягом не менше як 800 Кб, розміром 10 × 12 см.
- Аспіранти та здобувачі мають надіслати Рецензію наукового керівника на подану статтю. Підпис керівника має бути завірений печаткою установи.
- Стаття має бути написана на актуальну тему, містити результати глибокого наукового дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів відповідно до мети статті.
- Пріоритет надається публікаціям іноземних авторів та публікаціям англійською мовою.
- Структура наукової статті (відповідно до вимог ДАК):
 - УДК, ПІБ автора (співавторів, не більше трьох), науковий ступінь, вчене звання, посада, місце роботи, адреса місця роботи із зазначенням поштового індексу, e-mail автора, назва статті, розширена анотація, ключові слова;
 - зазначена інформація подається окремими блоками українською, російською та англійською мовами перед статтею. Якість англomовного перекладу анотації до статті визначає редколегія журналу;
 - постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями);
 - аналіз останніх досліджень і публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми;
 - мета статті;
 - виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
 - висновки і перспективи подальших досліджень;
 - список використаних джерел.

- Оформлення наукової статті:
 - всі статистичні дані мають бути підкріплені посиланнями на джерела;
 - всі цитати мають закінчуватися посиланнями на джерела;
 - посилання на підручники та науково-популярну літературу є небажаними;
 - посилання на власні публікації є небажаними і допускаються лише в разі нагальної потреби;
 - посилання на наш журнал “із ввічливості” є також небажаними та не прискорюють процес прийняття статті у друк у жодному разі;
 - якщо в огляді літератури, або, далі по тексту, Ви посилаєтесь на прізвище вченого — його публікація має бути у загальному списку літератури після статті;
 - вторинне цитування не дозволяється;
 - список джерел та літератури — не менше 10 позицій, мовами оригіналу (винятки — китайська, японська, корейська та арабська. В такому разі джерело подається у перекладі англійською, із вказівкою мови оригіналу в дужках);
 - у формулах використовуються тільки загальноприйняті символи із стандартного набору;
 - таблиці мають бути пронумеровані і мати назву;
 - у тексті загальноприйняті і ті, що часто зустрічаються, терміни слід подавати аббревіатурою (перший раз обов’язково розшифрувати);
 - всі малюнки та графіки мають бути пронумеровані та мати назву;
 - формат А4, гарнітура “Times New Roman”, кегель № 14, міжрядковий інтервал 1,5; параметри сторінки (береги) — 2 см з усіх боків;
 - мінімальний розмір статті — 8 тис. друкованих знаків з пробілами, максимальний — 34 тис. (оптимальний розмір статті — 20–24 тис. друкованих знаків);
 - при побудові графіків, будь ласка, майте на увазі, що журнал є чорно-білим.

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 3 (4) – вересень 2016

Підп. до друку 28.09.16. Формат 70×100¹/₁₆.
Ум. друк. арк. 17,74. Обл.-вид. арк. 13,86.
Наклад 300 пр.