

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

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

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

Випуск 2(74) Issue



Одеса – 2018 – Odessa

ББК 67.9(4Укр)301я54

А 43

УДК 35(477)(08)

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України.
Протокол № 226/6-8 від 14 червня 2018 року.

- А 43 **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 2(74). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. – 140 с.

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

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

- А 43 **Actual** problems of public administration: ORIPA studies digest / [editor in chief M.M. Izha]. Issue 2(74). – Odessa : ORIPA NAPA, 2018. – 140 p.

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

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

ББК 67.9(4Укр) 301

Редакційна колегія:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Дульський Іон – к.і.н., доцент (м. Кишинів, Молдова).

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

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

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

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

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

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

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

Пашиніна Т. С. – к.і.н. (м. Вінниця).

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

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

Ровинський Ю. О. – д.ю.н. (м. Одеса).

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

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

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

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

Хольгер Франке – професор, доктор, керівник відділення Державне управління Інституту державного управління, поліції та права Землі Мекленбург (Передня Померанія).

Шоломко Дмитро – директор команди Google Україна.

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

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

ЗМІСТ

КРАЩІ ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Ордабасе Самат Ісламович.</i> НОВИЙ ЕТАП СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ КАЗАХСТАНУ	9
--	---

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Надолішній Петро.</i> ПРОБЛЕМИ МОВИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ, СОЦІОФІЛОСОФСЬКИЙ І ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТИ	11
<i>Дубовик Катерина.</i> ДЕВІАНТНА ПОВЕДІНКА ЯК СОЦІАЛЬНА ПРОБЛЕМА	21
<i>Дутчак Галина.</i> ЖІСКАРДІЗМ: СУТНІСТЬ ПОЛІТИКИ ЕКС-ПРЕЗИДЕНТА ФРАНЦУЗЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ В. ЖІСКАР Д'ЕСТЕНА	28
<i>Лозовська Катерина.</i> ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «КОМУНІКАЦІЙНА ІНФРАСТРУКТУРА»	35
<i>Магась Геннадій.</i> ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРИ, ОБҐРУНТУВАННЯ ПРОБЛЕМ ТА ЗАВДАНЬ ТЕОРІЇ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ	40
<i>Ростіянов Богдан.</i> ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ІСТОРИЧНОГО РОЗВИТКУ США	44
<i>Федоров Гліб.</i> МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ	50

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Бакуменко Валерій, Галушка Віта.</i> ПРОБЛЕМИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	55
<i>Бєлошайка Тетяна, Ковальов Георгій.</i> ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИБНИМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ	61
<i>Биков Ігор.</i> ПРОБЛЕМИ ТА ПРІОРИТЕТИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ	65
<i>Радченко Олександр, Довгань Валерій.</i> СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ЗБЕРЕЖЕННЯ ПРИРОДНОГО КАПІТАЛУ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	68
<i>Долженков Олег.</i> УПРАВЛІННЯ ДІЛОВИМИ КОНФЛІКТАМИ У ЗАКЛАДАХ ОСВІТИ	73
<i>Коваль Зіновій.</i> ПСИХОІСТОРИЧНІ ОПЕРАЦІЇ ТА ВІЙНИ ЯК ЗАСІБ УПРАВЛІННЯ МИНУЛИМ І СЬОГОДЕННЯМ: МЕХАНІЗМИ ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ	79
<i>Козаченко Тетяна.</i> МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ	85
<i>Марущак Володимир, Марущак Олена.</i> ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКІВ	92
<i>Мороз Світлана.</i> ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (НА ПРИКЛАДІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПОЛІПШУВАННЯ ТА ВЗАЄМОВИГІДНИХ СТОСУНКІВ З ПОСТАЧАЛЬНИКАМИ)	97

Нікіпєлова Євгенія. ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА	104
Савченко Наталія. ЦИРКУЛЯРНА ЕКОНОМІКА ЯК СВІТОВИЙ ТРЕНД: ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ	109
Сенча Ірина, Сенча Сергій. ПЛАНУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ: ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ЛОГІКО-СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ	114
Янюк Сергій. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНА УКРАЇНИ: МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ	121
 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Мустафасєва Ельзара. ІНСТРУМЕНТИ ДЕЛІБЕРАЦІЇ В ДОБРОВІЛЬНОМУ ОБ'ЄДНАННІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	125
 ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ	
Зейтуллаєва Ельвіра. ГЕНДЕРНИЙ ВИМІР ПОЛІТИКИ АДАПТАЦІЇ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ	131

Editorial board:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dulshi Ion – PhD in history, Associate Professor, Director of the Higher Master Education Department in the Academy of Public Administration (Chisinau, Moldova).

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

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

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

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

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

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

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

Pashynina Tetiana – PhD in historical sciences (Vinnytsa).

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

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

Rovynskiy Yuriy – Doctor of Law (Odessa).

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

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

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

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

Holger Franke – Head of the Department of Public Administration, Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflegedes Landes Mecklenburg-Vorpommern, Professor, Doctor.

Sholomko Dmytro – Google Director, Ukraine.

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

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

CONTENTS

BEST PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Ordabayev Samat.**
NEW STAGE OF KAZAKHSTAN SOCIAL DEVELOPMENT 9

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Nadolishniy Petro.**
PROBLEMS OF LANGUAGE IN MODERN UKRAINE: HISTORICAL,
SOCIO-PHILOSOPHICAL AND POLITICALLY ADMINISTRATIVE ASPECTS 11
- Dubovyk Katerina.**
DEVIANT BEHAVIOR AS SOCIAL PROBLEM 21
- Dutchak Galyna.**
GISCARDISM: THE RATIO OF POLICY OF THE FORMER PRESIDENT
OF THE FRENCH REPUBLIC V. GISCARD D'ESTAING 28
- Lozovska Kateryna.**
THEORETICAL APPROACHES IN DEFINING CONCEPTS
«COMMUNICATION INFRASTRUCTURE» 35
- Mahas Hennady.**
FORMATION OF THE STRUCTURE, SUBSTANTIATION OF THE PROBLEMS
AND TASKS IN THE THEORY OF THE PROTECTION OF THE STATE BORDER OF UKRAINE 40
- Rostiyanov Bogdan.**
PROBLEMS OF DECENTRALIZATION IN THE CONTEXT
OF HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE USA 44
- Fedorov Glib.**
METHODOLOGY OF EVALUATION OF INVESTMENT ATTRACTION:
REGIONAL ASPECTS 50

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Bakumenko Valeriy, Galushka Vita.**
PROBLEMS AND RECOMMENDATIONS ON IMPROVING
THE OUTRUNNING OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE 55
- Beloshapka Tetiana, Kovalev Georgiy.**
WAYS OF IMPROVEMENT OF THE PUBLIC MANAGEMENT BY FISHERY OF UKRAINE 61
- Bykov Igor.**
PROBLEMS AND PRIORITIES OF THE FORMATION OF PUBLIC MANAGEMENT
MECHANISMS FOR THE DEVELOPMENT OF REHABILITATION SYSTEM IN UKRAINE 65
- Radchenko Oleksandr, Dovgan Valeriy.**
SYSTEMATIC APPROACH TO THE NATURAL CAPITAL PRESERVATION IN
THE PROCESS OF STATE ENVIRONMENTAL POLICY IMPLEMENTATION 68
- Dolzhenkov Oleg.**
MANAGEMENT OF BUSINESS CONFLICTS
IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS 73
- Koval Zinoviy.**
PSYCHO-HISTORICAL OPERATIONS AND WARS AS A MANAGING METHOD
OF THE PAST AND THE PRESENT: MECHANISMS OF LEGAL COUNTERACTION 79
- Kozachenko Tetiana.**
INTERNATIONAL PRACTICE OF STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT:
EXPERIENCE FOR UKRAINE 85
- Maruhschak Volodymyr, Maruhschak Olena.**
THE LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF TAXES 92
- Moroz Svitlana.**
IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL QUALITY STANDARDS
OF HIGHER EDUCATION IN THE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION
(THE CASE OF REALIZATION OF PRINCIPLES OF CONSTANT IMPROVEMENT
AND MUTUALLY BENEFICIAL RELATIONS WITH THE SUPPLIERS) 97

Nikipielova Yevheniia.	
ECONOMIC BASIS OF THE STATE POLICY OF NATIONAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND	104
Savchenko Nataliia.	
CIRCULAR ECONOMY AS A GLOBAL TREND: INFLUENCE ON THE PUBLIC EMPLOYMENT POLICY OF THE POPULATION	109
Sencha Irina, Sencha Sergiy.	
PLANNING OF STATE POLICY IMPLEMENTATION ON CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT IN ODESSA OBLAST: THE EXPERIENCE IN APPLYING LOGICAL AND SYSTEMATIC APPROACH	114
Yaniuk Serhiy.	
TERRITORIAL DEFENSE OF UKRAINE: MECHANISMS OF REALIZATION	121
LOCAL GOVERNMENT	
Mustafaieva El'zara.	
TOOLS OF DELIBERATION IN THE VOLUNTARY CONSOLIDATION OF LOCAL COMMUNITIES	125
RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS	
Zeitullaieva Elvira.	
GENDER DIMENSION OF THE POLICY ON ADAPTATION OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS	131

КРАЩІ ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 316.4[323+327](574)

Ордабаев Самат Исламович

Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Казахстан в Украине

НОВЫЙ ЭТАП СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНА

Статья посвящена анализу пяти инициатив Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева в контексте построения социально ориентированного государства. Предложения касаются расширения возможностей получения доступного жилья, снижения налогов для лиц с невысокими доходами, развития малого и среднего бизнеса, повышения качества образования, решения жилищных проблем учащейся молодежи.

Ключевые слова: *социальное развитие, экономический рост, социально ориентированное государство.*

Ордабаев Самат Исламович

Надзвичайний і Повноважний Посол Казахстану в Україні

НОВИЙ ЕТАП СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ КАЗАХСТАНУ

Статтю присвячено аналізу п'яти ініціатив Президента Республіки Казахстан Нурсултана Назарбаєва в контексті побудови соціально орієнтованої держави. Пропозиції стосуються розширення можливостей отримання доступного житла, зниження податків для осіб з невисокими доходами, розвитку малого і середнього бізнесу, підвищення якості освіти, вирішення житлових проблем молоді, що навчається.

Ключові слова: *соціальний розвиток, економічне зростання, соціально орієнтована держава.*

Ordabayev Samat

Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Republic of Kazakhstan to Ukraine

NEW STAGE OF KAZAKHSTAN SOCIAL DEVELOPMENT

The article analyses five social initiatives of the President of the Republic of Kazakhstan Mr. Nursultan Nazarbayev. For more than 25 years of independence, Kazakhstan has become a politically stable state with a dynamically developing economy. Now Kazakhstan sets itself a new goal – to be among the world's 30 most developed countries by 2050.

The country's leadership pays great attention to improving the quality of population life, including a steady increase of social assistance. The new social initiatives of the Head of State proclaimed in March 2018 were one of the latest steps in this direction.

The President raised the issue of mortgage credits and ordered to develop a program for low-cost and long-term mortgage loans provisions, with the repayment period increased to 25 years. This initiative will make housing for millions of Kazakhstan citizens more accessible together with creating new jobs in the construction industry.

The support of Kazakhstan citizens with relatively low wages was the second important issue. Since the beginning of next year, the income tax is going to be reduced for this category of people.

Thirdly, the President drew attention to the development of small and medium-sized businesses, which should become the driver of the country's economic growth, providing at least 50% of GDP by 2050. State support for entrepreneurship is going to be expanded within the framework of this initiative.

The fourth initiative is related to the improvement of higher education quality in Kazakhstan. Thereupon the Head of State instructed to double the number of annual state grants for education.

The construction of new student dormitories will be one more issue in order not to allow housing problems to distract students from their studies.

Presidential social initiatives are aimed at improving the living conditions in the country. Their implementation will be another proof of Kazakhstan's commitment to building socially-oriented state and contributing to effective implementation of the UN Sustainable Development Goals.

Key words: *social development, economic growth, socially-oriented state.*

© Ордабаев Самат Исламович, 2018.

Казахстан, как и другие государства т.н. постсоветского пространства, совсем недавно отмечал 25-летие своей Независимости. Это был серьезный повод для проведения глубокого анализа пройденного исторического пути, корректировки и определения новых векторов развития государства.

Нам здесь есть чем гордиться. За эти годы в нашей стране произошли колоссальные преобразования. Казахстан состоялся как политически стабильное государство с динамично развивающейся экономикой. Наша страна входит в число 50-ти самых конкурентоспособных экономик мира. За 26 лет экономическая мощь страны возросла в 8 раз, доходы населения в 16 раз. В рейтинге Всемирного Банка «DoingBusiness» Казахстан занимает 35 место. Общий объем прямых иностранных инвестиций за годы независимости составил 265 млрд. долл. США.

В Казахстане в мире и согласии проживают представители 130 этносов и 17 конфессий. Это, безусловно, наше главное достояние.

Сегодня Казахстан ставит для себя новую цель – вхождение к 2050 году в число 30 наиболее развитых государств мира.

Последовательная реализация политических и экономических реформ, постоянная адаптация Казахстана к динамично меняющимся геополитическим и геоэкономическим условиям, преследует главную цель – обеспечение достойной жизни каждого гражданина страны. В этом плане важнейшее значение придается повышению качества жизни населения, включая постоянное увеличение объема и перечня социальной помощи. Одним из таких последних больших шагов в данном направлении стали новые социальные инициативы Главы нашего государства Нурсултана Абишевича Назарбаева, которые были озвучены в марте 2018 года.

В первую очередь, Президент поднял вопрос **ипотечного кредитования**. Не секрет, что жилищная проблематика для многих семей, особенно молодежи, имеет особую актуальность. В связи с чем, Нурсултан Абишевич дал поручение разработать программу кредитования по предоставлению малозатратных и долгосрочных ипотечных кредитов по принципу «7-20-25». Предполагается, что банковское вознаграждение по кредиту не будет превышать 7% в год, а максимальный первоначальный взнос должен быть не более 20%. Сроки кредитования увеличатся до 25 лет, что позволит уменьшить размер ежемесячного платежа.

Для реализации этой инициативы, будет создана специальная компания, которая должна привлечь не менее 3,1 млрд. долл. США для погашения новых ипотечных кредитов, предоставленных банками второго уровня.

Важным является то, что эта инициатива будет иметь мультипликативный эффект. С одной стороны, она сделает жилье для миллионов граждан Казахстана более доступным. С другой, активизируется рынок недвижимости, строительная отрасль и другие смежные отрасли, будут созданы новые рабочие места.

Вторым важным вопросом стала **поддержка казахстанцев с относительно низким размером заработной платы**. Для этих людей сначала следующего года подоходный налог будет снижен в 10 раз до

1%. Таким образом, более чем у 2-х миллионов человек повысится заработная плата без дополнительной нагрузки на работодателей, а налоговое бремя существенно сократится.

В-третьих, Нурсултан Абишевич в очередной раз обратил внимание на самочувствие **малого и среднего бизнеса**. Несмотря на то, что данная сфера всегда была приоритетом экономического развития Казахстана, ее потенциал пока раскрыт не в полной мере. Мы нацелены на то, чтобы малый и средний бизнес стал драйвером экономического роста Казахстана, обеспечивая, как минимум, 50% ВВП к 2050 году.

В рамках данной инициативы будет расширена государственная поддержка предпринимательства, путем увеличения в два раза объемов, ежегодно выделяемых микрокредитов. Мы ожидаем, что в текущем году более 14 тысяч предпринимателей получат кредиты на льготных условиях и начнут свой бизнес. По сути, это десятки тысяч новых рабочих мест.

В-четвертых. Это вопросы **высшего образования**. В Казахстане ведется большая работа по повышению качества высшего образования. Внедряются новые передовые образовательные программы, создаются новые современные ВУЗы, включая «Назарбаев Университет», который отвечает всем мировым стандартам и требованиям качественного образования. Его профессорско-преподавательской состав в основном сформирован из ведущих зарубежных специалистов. В рамках программы «Болашак» более 12,5 тысяч молодых казахстанцев получили образование в ведущих мировых университетах.

Вместе с тем, все более острым становится вопрос об обеспечении доступности высшего образования. Для этого Глава государства поручил **практически вдвое увеличить количество ежегодных государственных грантов на обучение**.

При этом больше половины из этих дополнительных квот будут выделены на технические специальности, которые особо востребованы в условиях четвертой промышленной революции. Речь идет о таких специальностях, как информатика, робототехника, нано-технологии и др.

Отдельным вопросом станет строительство **новых студенческих общежитий** не менее чем на 75 тысяч мест. Жилищные проблемы, с которыми сталкиваются студенты и аспиранты Казахстана, не должны отвлекать их от основной задачи – получать хорошее образование.

Хочу отметить, что Президентские социальные инициативы направлены на улучшение условий жизни более половины граждан страны. В целом, их реализация станет еще одним доказательством приверженности Казахстана построению социально ориентированного государства и будут способствовать эффективной реализации Целей устойчивого развития ООН в нашей стране.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.725:811.161.2]:[94+130.2+35.077.92]

Петро Надолішній

доктор наук з державного управління, професор,
Заслужений працівник освіти України

ПРОБЛЕМИ МОВИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ, СОЦІОФІЛОСОФСЬКИЙ І ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТИ

«...мова тяжко й погано животіє там,
де вона не знаходить підтримки
національного почування»

А. Мейс

У статті комплексно, з позицій історичної, соціофілософської, геополітичної і політико-управлінської обумовленості, досліджено проблеми мови й державної мовної політики в сучасній Україні у контексті Висновку Венеційської комісії, ухваленого 8 грудня 2017 р. за результатами розгляду положень, що стосуються мови освіти у Законі України «Про освіту». Державна мовна політика розглядається як складова етнонаціональної політики держави. Розкрито загрози, які несе некомпетентне втручання органів державної влади в складні процеси етнонаціональної самоідентифікації. Акцентовано увагу на нових позитивних тенденціях у цивілізаційному поступі і їх ролі як передумови раціонального вирішення питань забезпечення міжнаціонального миру і самоутвердження української політичної нації в її етнокультурній багатоманітності. В органічному взаємозв'язку розглянуто вивчення державної мови і мов національних меншин та їх використання. Обґрунтовано принципові підходи до вирішення мовних проблем, що виникли наприкінці третього десятиліття незалежності України.

Ключові слова: державна мова, державна мовна політика, етноцид, висновок Венеційської комісії, ідентичність, ксенофобія, міжетнічна толерантність, мова міжнаціонального спілкування, національна мова, офіційна мова, рідна мова, «російськомовне» населення, уніфікація.

Petro Nadolishniy

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Honoured Educator of Ukraine

PROBLEMS OF LANGUAGE IN MODERN UKRAINE: HISTORICAL, SOCIO-PHILOSOPHICAL AND POLITICALLY ADMINISTRATIVE ASPECTS

The article is considering the problems of language and state language policy in modern Ukraine from the standpoint of historical, socio-philosophical, geopolitical and political-administrative conditionality in the context of the Venice Commission's Conclusion adopted on December 8, 2017, on the results of Commission's review of education language in the Ukrainian Law «On Education». It is emphasized that attempts to comprehend the essence of these problems, and to determine approaches for their solution exclusively in the political or political-legal sphere, without understanding the basic provisions of the theory and history of the language formation and the Ukrainian language first of all are unproductive, or perhaps even fruitless.

The article proves that the structure of the linguistic space of Ukraine is first and foremost a consequence of the policy of unification and ethnocide carried out by foreign countries on Ukrainian lands for centuries. The Russian imperial historiography never recognized neither the Ukrainian nation nor the Ukrainian language. Immediately after the USSR collapse, a return to Ukraino-phobic concepts took place in the Russian Federation. Shortly thereafter, they found their materialization in the manic project «Russian World», becoming the political and ideological justification for Russia's undeclared war against Ukraine.

The Venice Commission generally positively evaluated the new Ukrainian Law «On Education» with respect to its part concerning the Ukrainian as a state language. At the same time, the Commission drew attention to a number of shortcomings in the Article 7 of the Law, and made a number of proposals that do not contradict the Law's principal concepts.

Based on the analysis of Ukrainian practice of state regulation of language issues over the past decades the threats of incompetent interference by public authorities in the complex processes of ethno-national self-identification are revealed. It is noted that ignoring the ethno-national factor in the conditions of reforms while the country is at war and unprofessional actions of the authorities in resolving linguistic problems can have long-term negative consequences, and are going to reduce the country's ability to withstand the threats posed by internal and external factors.

Changes in the civilizational progress due to the new stage of scientific and technological (information) revolution and globalization substantially alter the role of language as a communication method. At the same time they do not abolish national

© Надолішній П. І., 2018.

languages as one of the essential ethno-national identity features. In the course of last decades the formation of multiple (overlapping and complex) identities has been taking place, which complement the ethnic identity with a civic one, often equating to a civilizational choice. In Ukraine, the proportion of people who are fluent in their national language is increasing. At the same time, more and more national minorities' representatives speak Ukrainian fluently. These trends are deeply rooted in the national traditions of inter-ethnic tolerance. Now, they form an objective precondition for further self-affirmation of the modern Ukrainian political nation in its ethno-cultural diversity, and are a safeguard against the spread of xenophobia.

The study of the state language and ethnic minorities' languages, as well as their usage, is considered from the standpoint of their organic relationship. The basic approaches to the solution of language problems that arose at the end of the third decade of Ukraine's independence are substantiated.

It is stressed that the implementation of the 10th Article of the Constitution of Ukraine, containing the requirement of all State functions being executed in Ukrainian as a the official State language, is the priority for state language policy. It is necessary to ensure for every graduate of a comprehensive secondary school the opportunity to master the state language, while in a strict observance of international norms governing the national minorities' language rights. The decisions on these issues should be made with the participation of qualified specialists, and should be taken on the basis of broad «quadrilateral» consultations, including: territorial communities in areas of national minorities' compact residence, ethno-cultural associations of minorities, public authorities of Ukraine, and of the respective minorities' ethnic homelands, taking into account mutual interests and realistic solution options. The unacceptability of using linguistic problems by politicians for populist purposes is emphasized.

State language policy is only one of state ethno-national policy segments. Its effectiveness depends on solving the problems of ethno-national development of society in all spheres of its life. Therefore, it is urgent to adopt the Concept of State Ethnic Policy as a theoretical, methodological, political and legal basis of one of key directions of the Strategy for country's sustainable development in the long term. It is advisable to codify legislative acts on ethno-national relations issues, to identify gaps and contradictions in this legal field, to develop and implement a program of legal regulation and institutional support for the functioning of the ethno-national sphere of society, to update the content of training programs for public authorities, etc.

Key words: state language, state language policy, ethnocide, Venice Commission's conclusion, identity, xenophobia, inter-ethnic tolerance, language of inter-ethnic communication, national language, official language, native language, «Russian-speaking» population, unification.

Постановка проблеми

У кінці XX – на початку XXI століть у мовному питанні, як у краплині води, фокусуються складні процеси етнонаціонального розвитку на теренах колишнього СРСР. Так, утвердження національних мов у статусі державних для народів колишніх прибалтійських союзних республік постає одним з основних мобілізуючих чинників розбудови їх незалежних держав. Ситуація в Україні була дещо іншою. Законом УРСР «Про мови в Українській РСР» (1989 р.) [22] українська мова була проголошена державною, але так званий нульовий варіант набуття громадянства України не передбачав обов'язкового володіння нею. Фактично зберігався статус-кво російської мови – якщо раніше вона була мовою «загальносоюзною», то тепер стала «загальноукраїнською».

На перший погляд, усе було демократично, відповідало мовній ситуації і настроям суспільного загалу. Однак невдовзі у Верховній Раді (Парламенті) і поза її межами розгортаються гострі дискусії навколо законопроектів щодо закріплення за російською мовою статусу офіційної (іншими словами, другої державної) мови в Україні, української мови як державної мови України, навколо ратифікації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, а також рішень окремих органів місцевого самоврядування про статус та порядок застосування російської мови в межах відповідних міст і регіонів...

Новий виток напруги викликають ухвалення 3 липня 2012 р. Закону України «Про засади державної мовної політики» [23] і спроба на початку 2014 р. його відмінити. Після Революції гідності Парламент усе-таки приймає низку законодавчих актів щодо розширення функціонування української мови як державної в

окремих сферах життєдіяльності суспільства. Загалом вони отримують підтримку української більшості і не викликають серйозних заперечень з боку національних меншин. Ситуація знову загострюється після внесення до Парламенту і оприлюднення проекту Закону України «Про державну мову» [24]. Ухвалення 5 вересня 2017 р. Закону України «Про освіту» [25] викликає негативну реакцію окремих національних меншин і керівних кіл етнічних батьківщин цих меншин. Закон стає предметом обговорення в ПАРЕ і Україна передає його на розгляд Венеційської комісії.

Венеційська комісія в цілому позитивно оцінила Закон в частині української мови як державної. Але й це не набагато пом'якшило ситуацію, оскільки критичні зауваження і рекомендації, що містяться у її Висновку від 8 грудня 2017 р. [2], тлумачаться прямо з протилежних позицій як у середині країни, так і поза її межами. Зокрема, Угорщина заявляє, що у випадку введення в дію Закону у прийнятій редакції, порушить питання про перегляд Асоціації Україна-ЄС, а потім заблокує засідання Комісії Україна – НАТО у грудні 2017 і в лютому 2018 рр., здійснює ряд інших подібних кроків.

У кінці лютого 2018 р. відбувається ще одна знакова подія: Конституційний Суд України визнає Закон України "Про засади державної мовної політики" «таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним)» [28]. У Парламенті знову порушується питання щодо прийняття Закону про державну мову в Україні, яке викликає різку негативну реакцію представників окремих опозиційних сил.

Відтак є достатньо підстав вважати, що питання мови і державної мовної політики в Україні ще тривалий час може залишатися конфліктогенним чинником.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мова і державна мовна політика не обійдені увагою сучасної вітчизняної науки. За роки незалежності їм присвячено не один десяток наукових статей і окремих видань, докторських і кандидатських дисертацій, соціологічних досліджень. Помітним внеском у розробку цієї тематики стали докторські дисертації з державного управління Г. П. Євсєєвої [6], С. К. Хаджирадевої [32], кандидатські дисертації Г. О. Панченко [18] і О. Ю. Сергєєвої [30]. Проблема державної мовної політики безпосередньо в галузі освіти присвячені докторська дисертація, інші праці І. П. Лопушинського [12, 13]. Питання національних мов розглядаються в кандидатських дисертаціях, наукових публікаціях з державної етнонаціональної політики і міжнаціональних відносин В. І. Ковалю [7], І. М. Попової [21], М. Д. Сичової [31], В. П. Трошинського [29], ін. Починаючи з перших років після здобуття Україною незалежності вони є предметом осмислення науковцями у контексті проблем національного державотворення і суспільних трансформацій [8, 10, 11, 14, 19, 27, ін.]

Однак теорія далеко не завжди встигає за темпами накопичення нових проблем. Дослідження, через їх не координованість, не завжди відтворюють цілісну картину і тенденції у мовній сфері. Питання державної мови і мови національних меншин нерідко розглядаються розрізнено або звужуються до проблеми російсько-української двомовності. Критично відстає від перебігу суспільних процесів політична практика.

Спираючись на здобутки у різних галузях наукового знання з питань мови і державної мовної політики, на критичний аналіз внутрішньополітичної ситуації і оцінку геополітичного чинника автор ставить за мету визначити сутність, причини і масштаби мовних проблем наприкінці третього десятиліття незалежності України і обґрунтувати принципи підходи до їх вирішення у контексті Висновку Венеційської комісії за результатами розгляду положень, що стосуються мови освіти у Законі України «Про освіту».

Мета

Аналіз Висновку Венеційської комісії [2] дає підстави зробити ряд узагальнень.

Перше. Венеційська комісія визнала наявність «специфічного демографічного, соціального та геополітичного контексту», що склався в Україні, і через що розробка мовної політики є складним завданням. Підкреслено, що як і в попередніх висновках з питань мови Комісія вважає сприяння посиленню державної мови та її обов'язковість для всіх громадян «законною і навіть похвальною метою держави». Те саме стосується державних заходів, спрямованих на вивчення мови всіма громадянами, що є шляхом до подолання існуючих нерівностей та сприятиме ефективнішій інтеграції в суспільстві осіб, що належать до національних меншин... Безперечно, це має важливе значення. Але досягнути сутність і глибину цієї специфічності, її значення як обумовлюючого чинника мовної ситуації і державної мовної політики на сучасному етапі українського національного державотворення можна тільки маючи чітке уявлення про витоки української мови і її шлях до статусу державної.

Виклад основного матеріалу

Ознайомлення з працями, присвяченими мові як соціальному феномену, підводить до висновку про органічний зв'язок процесів становлення мови й етно- та націогенезу, міжетнічної і міжнаціональної взаємодії.

«Це була половина IX віку, коли з племен почав складатися український народ, і коли з племінних говірок стала творитися українська мова» – писав Іван Огієнко у праці «Історія української літературної мови». Вчений показав воістину тернистий шлях, яким пройшла українська мова в умовах століть заборон, утисків і обмежень, дослідів феномен незнищенності її як "душі нації", "найціннішого скарбу" народу. Обґрунтувавши на основі Початкового Літопису окремішність споріднених племен, з яких формувалися українська, білоруська і російська народності, він переконливо спростував необґрунтовані теорії щодо "ісконного єдинства руських наречій" і спільної мовної коліски для української, білоруської та російської мов. [17] Його точку зору поділяв академік Олексій Шахматов. Він вважав, що «у складі українського етносу консолідувалися такі племінні групи, як поляни, древляни, значна частина сіверян, уличі, тиверці, ймовірно, також прикарпатські («східні») хорвати...», аргументував «виокремлення протоукраїнської («південноруської») групи діалектів ще в доісторичний період», тобто до утворення Київської Русі. [Див. 11, с. 15-16]

Отже, мова невід'ємна від етносу, етнонації, їх сутнісна характеристика. У національній мові відображаються особливості світосприйняття народу. Розкриваючи питання фізіології мови О. І. Бочковський підкреслював, що видатний український лінгвіст і націонал-соф Ф. Потебня звертав увагу на психологічний бік справи. Він (Ф. Потебня) навчав: «Мова не лише один з елементів народності, але й найбільш досконале її відбиття»; «Різні мови – це різні інструменти, і не тільки щодо вимови, але й щодо думання і відчуття. Віртуозно можна опанувати лише одним інструментом, в данім разі рідною мовою» [1, с. 231].

Національна мова, продовжує О. І. Бочковський, має примат як засіб літературної творчості і наводить висновок професора Мандельштама, зроблений на підставі аналізу творів М. Гоголя: «...автор «Тараса Бульби», писучи по-московськи, думав по-українськи, фактично, отже, перекладав свої писання з рідної на чужу мову». [Там само, с. 231] Не менш цікавими є посилання О. І. Бочковського на висновок К. Каутського: «політикою та наукою можна займатися також у мові у школі вивченій, але мистецький твір, звичайно, може постати тільки в рідній мові» [Там само, с. 233].

«Мова починає бути народотворчим фактором у зв'язку з етногенезом й остаточно (а саме) літературно фіксується щойно у фазі націогенезу» [Там само, с. 233]. Проте це співвідношення нації і мови не без винятків. На етапі націотворення на нього впливає багато більше чинників, ніж на етапі становлення етносу.

Підсумовуючи питання взаємозв'язку між нацією і мовою вчений робить низку інших важливих сьогодні для нас висновків. Зокрема, він стверджує, що через мову нація об'єднується і кристалізується в суцільну громадянську спільноту. І на підтвердження наводить положення інших авторів, зокрема А. Мейє: «...немає нації, котра б не прямувала до посідання своєї власної мови». Рідна мова в процесі самовизначення народу, з точки зору О. І. Бочковського, це міцна зброя понево-

леного народу в його визвольній боротьбі. [Там само, с. 238]

Ідеологема радянських часів «Київська Русь – коліска трьох слов'янських народів» певною мірою було компромісом. Бо російська імперська історіографія ніколи не визнавала української нації – українська мова вважалася лише «наречієм», «говіркою, якою розмовляє переважно простолюд», або російською мовою, «попсованою впливом на неї Польщі»... І вже одразу після розпаду СРСР в Росії реанімується теза про те, що Україна є типовою «неісторичною нацією» і що прямим і єдиним спадкоємцем Стародавньої Русі є сучасна Росія.

В. Кремень і В. Ткаченко у монографії «Україна: шлях до себе. Проблеми суспільної трансформації» аналізуючи одну з перших публікацій такого плану, статтю завідувача сектором Інституту США і Канади РАН РФ С. Самуйлова «О некоторых американских стереотипах в отношении Украины» (1997 р.), пишуть: «Мета автора статті – «довести, що російське, українське чи білоруське то є все одне і, цитуємо, «визнати реальність, а саме «загальноросійськість» України й природність її перебування в тісному союзі з Росією». [11, с. 19]

Ще більш категорично ставить питання російський політолог О. Дугін у книзі «Основы геополитики. Геополитическое будущее России» (1997 р.): «Україна як держава не має жодного геополітичного смислу. У неї немає ні особливої культурної вісті універсального значення, ні географічної унікальності, ні етнічної винятковості... Білорусія і східні й центральні райони України політично і культурно належать до зони Росії-Євразії, і якщо в чомусь і є культурні відмінності, то вони можуть бути зведені до поодиноких деталей, ... які можуть бути врегульовані в рамках етнокультурної (але не державної) автономії. ... Існування України в нинішніх кордонах і в нинішньому статусі <суверенної держави> тотожне нанесенню жадливого удару по геополітичній безпеці Росії, рівнозначне вторгненню на її територію. ... Подальше існування унітарної України неприпустиме, ця територія повинна бути поділена на кілька поясів, відповідних гамі геополітичних та етнокультурних реальностей. ... <Українське питання> - вимагає від Москви негайних заходів у відповідь... Москва повинна активно включатися в перебудову українського простору...» [5, с. 377-382].

Ще раніше, 5 травня 1994 р. «Независимая газета» опублікувала інтерв'ю голови комітету Державної Думи РФ у справах СНД і зв'язків зі співвітчизниками К. Затуліна під красномовним заголовком: «Стать нашими сателлитами или умереть». На запитання кореспондента щодо територіальної цілісності держав ближнього зарубіжжя К. Затулін відповів: «... многие из них обречены стать нашими сателлитами или умереть – ровно до этой степени я признаю их территориальную целостность».

Конкретно щодо України його думка була не менш відвертою: «... союз с Россией, особый статус, подкрепленный гарантиями Москвы, для восточных областей и Крыма. Это единственный относительно мирный исход. Другой вариант – распад Украины». [15, с. 3]

Ці сентенції залишалися поза увагою українського політикуму, суспільства загалом, допоки не матеріалізувалися в маніакальному проекті «Русский мир»,

не стали політико-ідеологічним обґрунтуванням неоголошеної війни Росії проти України – анексії Криму і військового вторгнення на територію України на Сході, допоки не забрали тисячі життів українців, не обернулися астрономічними обсягами матеріальних втрат...

На шпальтах газет, з екранів телевізорів нерідко виголошуються пропозиції відмовитися від дискусій на теми, «які нас роз'єднують», залишити «історичне минуле для істориків», оголосити мораторій на прийняття законів, наприклад, мовних... Ймовірно такі кроки могли б мати певний сенс, якби «роз'єднуючі» теми були винятково «внутрішніми». Однак проблеми історії, миру і мови в сучасній Україні мають суттєве геополітичне, передусім російське підґрунтя. З огляду на сказане вище, заклики до режиму В. Путіна «залишити історію історикам» – голос волаючого в пустелі. Наведені вище постулати – його сутність, альфа і омега його зовнішньополітичної стратегії. Це перше. А друге (можливо навіть важливіше), залишити українську історію в такій інтерпретації, як вона була сформульована російською імперською чи радянською історіографією, у т. ч. історію української мови, означатиме виховувати нові покоління українців-манкуртів. У формуванні історичної свідомості народу не може бути пауз, тим більше в умовах, коли він змушений зброєю відстоювати своє право на життя. Не слід також ігнорувати той факт, що в РФ на ідеях «русского мира» і «где русские, там Россия» уже виросло покоління росіян, що у школі відбувається мілітаризація навчально-виховного процесу і що у військовому параді 9 травня ц. р. уже взяла участь колона мілітаризованої молодіжної організації «Юнармия» ...

Друге. За оцінкою Венеційської комісії, остаточна редакція статті 7 нового Закону про освіту суттєво відрізняється від проекту, щодо якого відбувалися консультації з меншинами. Не передбачено рішення щодо викладання інших предметів мовами меншин, які не є офіційними мовами ЄС, зокрема для російської мови, як мови найбільш широко використовуваної в Україні... Водночас зазначено, що оскільки Закон є рамковим, то усі суперечності і невідповідності можливо виправити у процесі прийняття інших нормативно-правових актів, аби забезпечити вивчення мов меншин в обсягах, необхідних «для отримання високого рівня усного та письмового володіння мовою, достатнього для вирішення складних питань». Визначено і принциповий підхід до усунення недоліків: узгодження спірних питань на міждержавному рівні в процесі двосторонніх переговорів і «адекватних» консультацій з відповідними національними меншинами.

Питання використання мов національних меншин в освітньому процесі не можна розглядати у відриві від наведеного вище іншого ключового положення Висновків, а саме: «подолання існуючих нерівностей»...

Так, за офіційною статистикою Українського центру оцінювання якості освіти у 2016 році 55 % випускників шкіл з румунською мовою навчання і 62 % випускників шкіл з угорською мовою навчання не склали зовнішнє незалежне оцінювання з української мови та літератури, зокрема 75 % випускників з Берегівського району, де компактно проживає угорська громада. Така ситуація веде до порушення конституційних прав дітей на вступ до закладів вищої освіти України на конкурсних засадах, обмежує трудові права, унеможлиблює їхній

вступ, наприклад, на державну чи військову службу або обіймання інших важливих посад в органах місцевого самоврядування, органах державної влади тощо. [20]

З іншого боку, у кожного випускника загальноосвітньої школи з числа національних меншин є право продовжувати навчання у вищій школі на своїй «етнічній батьківщині». Та отримавши повну середню освіту винятково державною мовою (при вивченні рідної мови лише як предмета) він не зможе реалізувати це право без серйозної додаткової підготовки.

Таким чином, постає непросте питання, яким має бути у середній загальноосвітній школі співвідношення предметів, що вивчаються державною мовою і мовою тієї чи іншої національної меншини. Відповідь на нього треба шукати спільно з державними інституціями етнічних батьківщин національних меншин і вирішувати проблему спільними зусиллями виходячи з обоїх інтересів. Адже, цілком ймовірно, серед зарубіжних українців також є такі, хто бажав би отримати/продовжити освіту в Україні. І з часом, сподіваємося, їх буде більше. Українська держава об'єктивно зацікавлена в тому, аби мати кадри з вищою освітою, які вільно володіють не тільки державною, а й мовами національних меншин, і які будуть спроможні працювати не тільки в школі, а й в органах публічної влади, на виробництві й у сфері послуг, в засобах масової інформації на територіях компактного проживання меншин.

Напевно складність проблеми і обумовила рекомендаційний характер висновків Венеційської комісії, відсутність конкретних «вказівок» щодо переліку предметів, які мають вивчатися тією чи іншою мовою. Наприклад: «Продовжувати забезпечувати достатню частку освіти мовами меншин у початковій та середній школі, на додаток до вивчення державної мови». Викладання скількох і яких саме дисциплін мовою меншин забезпечить «достатню частку»? Водночас в категоричній формі висловлюються застереження не допустити дискримінації, а також рекомендації продовжувати пошуку оптимальних рішень. Йдеться про необхідність «повною мірою використовувати гнучкість, передбачену п. 4 ст. 7, при ухваленні імплементаційного законодавства для забезпечення значного рівня викладання офіційними мовами ЄС для відповідних меншин; покращити якість викладання державної мови для представників меншин; розпочати в рамках виконання нового Закону про освіту новий діалог із представниками національних меншин та усіх зацікавлених сторін щодо мовного питання в освіті...

Окремого розгляду потребує питання забезпечення прав «російськомовного» населення, яке уже не раз було предметом вивчення з боку міжнародних організацій. Зокрема у 2009 р. Україну і Росію відвідав Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин Кнут Воллебек. За результатами аналізу ситуації в галузі освіти українською мовою в Росії і російською мовою в Україні він зробив ряд висновків, які актуально звучать і сьогодні. За його оцінкою, українці Російської Федерації, будучи третьою національністю за чисельністю, по суті, не можуть задовільнити свої національно-культурні потреби рідною мовою, в галузі освіти насамперед. І навпаки, в цілому можливості для етнічних росіян здобувати в Україні освіту російською мовою перевищують можливості, які зазвичай нада-

ються національним меншинам іншими державами – учасницями ОБСЄ. А також, що міжнародні документи не гарантують право національних меншин на освіту рідною мовою у вищій школі... [3]

Кнут Воллебек чітко розмежує категорії «етнічних росіян» і «російськомовних» батьків в Україні. Останні, на його переконання, «ймовірніше за все ... все більше прагнуть виховувати своїх дітей в україномовних школах для того, щоб надати їм кращі життєві можливості в суспільстві, в якому гарні знання державної мови потрібні для вищої освіти та для державної служби». [Там само]

Російська мова як мова міжнаціонального спілкування – це один з тих спадків попередньої системи, який, схоже, зберігатиметься чи не найдовше. З одного боку, такий статус російської мови в СРСР мав об'єктивну обумовленість – держава, що об'єднувала 15 союзних республік, не могла існувати без загальнодержавної мови і мови як засобу комунікації громадян понад 140 національностей. Проте цілеспрямована і на різних етапах різна за методами реалізації уніфікаторська мовна політика союзного центру, що нерідко навіть посилювалася керівництвом Української РСР, забезпечувала стійку тенденцію до заміни рідних мов у житті практично всіх етносів України російською мовою.

Так, від 1959 р. до 1989 р. частка громадян, які називали рідною російську мову, зростає серед населення всіх національностей (без росіян) на 3,46 % і досягла 11,13 %. Серед українців зростання дорівнювало 5,59%. На кінець 80-х рр. домінування в поліетнічному соціумі України не тільки української, а й російської мови стало незаперечним. [10] У середній школі навчання українською мовою зберігалось в сільській місцевості, й то не на всій території України. У великих містах майже повсюдно, у більшості інших міст на Сході й на Півдні країни освітній процес у навчальних закладах усіх рівнів акредитації здійснювався переважно російською мовою. На російській мові відбувалося навчання у школі на територіях компактного проживання більшості національних меншин.

Відповідно до ст. 4 Закону УРСР «Про мови в Українській РСР», що продовжував діяти й після набуття Україною незалежності, мовами міжнаціонального спілкування в Україні були проголошені «українська, російська та інші...». На практиці ж комунікація між громадянами різних національностей, а також мовами національних меншин відбувалася винятково російською мовою. За окремими винятками, коли в межах однієї громади мовою спілкування виступала мова однієї, а то й одночасно кількох найчисельніших неросійських етнічних груп. Зрозуміло, що за таких умов переважна більшість етнічних росіян і не прагнула оволодіти українською мовою. Проте з проголошенням незалежності започатковуються процеси, які також не можна не помічати.

Перепис населення 2001 р. ще засвідчив подальше скорочення частки осіб, які вважали мову своєї національності рідною. Водночас якщо взяти період між переписами 1989 та 2001 рр., то побачимо, що мовна динаміка серед поліетнічного загалу України набула якісно нових ознак у частині вільного володіння мовою (мовами) як рідною (рідними). За цією інтегральною характеристикою на 1,7 % – з 93,5 до 95,2 – збільши-

лася частка населення України, яка вільно володіє мовою своєї національності. Для українців ці цифри були, відповідно, такими – 94,7 і 96,8 %. На 9,7 % – з 78,1 до 87,8 % – виросла питома вага тих, хто вільно володіє українською мовою, у т. ч. серед росіян – від 34,4 до 58,7 %, молдован – від 18,3 до 50,7 %, кримських татар – від 0,9 до 19,7 %, болгар – від 11,1 до 42,2 %, угорців – від 14,4 до 49,1 %, румунів – від 16,9 до 43,9 %, гагаузів – від 4,0 до 26,9 %. На 12,7 % – від 78,4 % до 65,7 % – стало менше жителів України (не російської національності), які вказали, що вільно володіють російською мовою як рідною. Цей показник змінюється в українців – з 71,7 до 58,1 %. [10] Можна прогнозувати, що більш ніж за півтора десятиліття після останнього перепису ці тенденції суттєво поглибилися.

Але є ще одна не менш значуща тенденція. В медійному просторі, в громадському, нерідко і в буденному житті діалог здійснюється одночасно двома мовами: це підтверджує розширення поля використання української мови і засвідчує, що поступово етнічні росіяни, як і українці, стають «двомовними». Більше того, в окопах на Сході України також одночасно лунають і українська, і російська, й інші мови. Це яскравий прояв «множинної ідентичності» – феномену демократичного суспільства, який означає, що людина ідентифікує себе не тільки зі своєю етнонацією, а й з громадянством.

Дискусійним є питання щодо вивчення в україномовних школах російської мови як другої іноземної. Адже для етнічних українців державна і рідна мова – одна, і ще одна із західноєвропейських. За радянських часів у школах з українською мовою навчання опанування трьома мовами було обов'язковим. Те, що велика частина випускників не володіла іноземною мовою обумовлювалося рівнем викладання цієї мови і практично відсутністю мотивації для її знання. Тобто не тому, що три мови – це багато. Тим більш, сьогодні для національних меншин – це об'єктивна необхідність: державна, рідна та іноземна (західноєвропейська). Тут уже може постати питання і про російську – четверту мову.

Ніколи, навіть при успішній інтеграції в Європу, ми не зможемо відгородитися «китайською стіною» від північно-східного сусіда. Після війни рано чи пізно приходить мир, і нехай не одразу, але зрештою доведеться вибудовувати взаємовигідні стосунки. Надто тісно переплетена й історія наших двох народів; їх пов'язують не тільки ділові, а й родинні зв'язки. Повністю позбавити наступні покоління українців знання російської мови – означає відрізати їх від величезного пласта культури, органічно зв'язаного з вітчизняною культурою і з культурою фактично усіх народів колишнього СРСР. Це означало б, наприклад, не знати не тільки Пушкіна, Достоєвського, Роберта Рождественського, а й поезії Расула Гамзатова, повістей Чингіза Айтматова і навіть усього Гоголя, значення творчості яких виходить далеко за національні межі.

Для успішного доопрацювання та імплементації ст. 7 Закону про освіту не менш важливим є розуміння проблем української мови з боку національних меншин. Адже впродовж XVIII – XX ст. ст. державами, що володіли українськими землями, було видано більше 130 актів, якими українська мова заборонялася чи використання якої обмежувалося.

На українських землях під владою Російської імперії українська мова не те, що заборонялася, а викорінювалася з усіх сфер суспільного життя – з богослужіння, культури, освіти і навіть побуту і означала прямий етноцид українців.

Підвалини цієї політики були закладені ще у 18-му столітті Указом Петра II про переписування усіх державних документів з української мови російською (1729 р.) і заборонаю викладання українською мовою у Києво-Могилянській академії (1763 р.). У 1769 р. Синод заборонив Києво-Печерській лаврі друкувати українські абетки й наказав вилучити уже надруковані й розповсюджені. XIX ст. було ознаменоване закриттям українських недільних шкіл (1862 р.), виданням таких сумнозвісних документів, як: циркуляр міністра внутрішніх справ П. Валуєва (1863р.) про заборону друкувати українською мовою книжки духовного змісту, навчальну літературу, взагалі призначену для початкового читання народу; Емський указ Олександр II (1876 р.), яким було заборонено ввозити українські книжки і брошури з-за кордону, писати тексти українською мовою для музичних творів, друкувати українські книжки, крім історичних документів і творів красномовства, а також ставити вистави із суто українським репертуаром. Ін. [8]

Без знання цих фактів неможливо зрозуміти причини гостроти сприйняття багатьма українцями проблем української мови, прояви національного радикалізму у цьому питанні з боку пасіонарної частини українського соціуму. Водночас українці мають усвідомлювати, що в Україні болгарська мова для болгар, кримсько-татарська для кримських татар, молдовська для молдован, російська для етнічних росіян, угорська для угорців і т. д. як рідні мають таке ж значення, як для них українська.

Третє. Державна мовна політика є лише одним із сегментів державної етнонаціональної політики. Вона обумовлюється вибором моделі етнонаціональної політики, а її результативність залежить від вирішення проблем етнонаціонального розвитку суспільства в економічній, соціальній, адміністративній, культурній ... практично в усіх сферах його життєдіяльності. Урегулювання використання мов у навчальному процесі – це питання і матеріальної бази, і фінансів, і кадрового та навчально-методичного забезпечення... Закон про освіту наголошує на територіальній доступності повної загальної середньої освіти. У статті 13 (ч. 1) йдеться про те, що для її забезпечення «органи місцевого самоврядування створюють і утримують мережу закладів освіти та їхніх філій». Це має особливо актуальне значення для об'єднаних громад, до складу яких увійшли різні за етнічним складом мешканців територіальні громади.

Мовна ситуація, що склалася на кінець 2017 р., переконливо показала, що у влади впродовж усіх попередніх років незалежності не було чіткої і виваженої стратегії управління процесами етнонаціонального розвитку суспільства.

Латвія та Естонія ще в кінці 90-х минулого століття зупинили свій вибір на інтеграційній стратегії акультурації. Були прийняті (1999 р.) відповідно, Концепція державної програми «Інтеграція суспільства в Латвії» та державна програма «Інтеграція в естонському суспільстві. 2000–2007 рр.». Ці документи окреслили

систему заходів з метою подолання підтверженої в середині 1990-х років соціологічними дослідженнями небезпечної тенденції до формування в цих країнах моделей розвитку за принципом «два суспільства в одній державі». Одне з ключових місць було відведено заходам, що стосувалися забезпечення мовно-комунікативної інтеграції. Не всі цілі даних програм однаковою мірою були досягнуті. Але загалом вони відіграли свою позитивну роль й серйозно посприяли розвиткові міжнетнічних відносин в цих країнах у напрямі утвердження атмосфери міжнетнічної толерантності та зміцнення загальнонаціональної єдності. [29]

В Україні ж численні спроби прийняти Концепцію державної етнополітичної політики завершувалися на стадії розробки її проектів. Й досі одна частина політичної еліти підсвідомо сповідує «совковий» підхід «не ворушити мурашки» під гаслом «не чіпати те, що нас роз'єднує», а інші – або радикально ставлять питання про «домінування української мови вже сьогодні, в усіх сферах і повсюдно», або про надання російській мові статусу «офіційної» мови також сьогодні і практично на всій території країни.

Статті про мову в Конституції України, прийнятій у 1996 р. [9], не отримали своєчасно належної конкретизації у відповідних нормативних актах щодо їх імплементації. Зітканий із суцільних суперечностей Закон Української РСР 1989 р. «Про мови в Українській РСР» втратив чинність лише у 2012 р. внаслідок прийняття не менш суперечливого Закону України «Про засади державної мовної політики». Зрештою це призвело до дисбалансу між українською мовою і російською, українською і мовами національних меншин, російською і мовам усіх інших меншин. Продовжував тривати процес скоріше за все уже не асиміляції, а маргіналізації частини українського етносу, а також і національних меншин, за винятком окремих, які вибрали, фактично, сегрегаційну модель акультурації. «Наочне свідчення цього – угорськомовні та румуномовні громади в місцях свого компактного проживання в Закарпатській і Чернівецькій областях, члени яких у своїй переважній більшості зовсім не володіють і не розуміють державної мови.» [29, с. ...] Про наслідки цього для нинішніх випускників шкіл йшлося вище.

Правове регулювання міжнаціональних відносин в цілому обмежувалося рамковими законодавчими актами, не встигало за змінами, що відбувалися в суспільстві, не відзначалося системністю. У мовній сфері діяла формула: як при здійсненні повноважень органами публічної влади, так і в державних і комунальних навчальних закладах поряд з державною мовою можуть використовуватися (у другому випадку – у навчальному процесі застосовуватися та вивчатися) російська та інші мови національних меншин у межах і в порядку, що визначаються законами. Але таких законів бракувало.

Профільний центральний орган виконавчої влади, Державний комітет України у справах національностей та релігій, після численних реорганізацій у 2010 р. був ліквідований. Тобто не було усвідомлення того, що специфіка етнополітичних відносин, які пронизують по вертикалі і горизонталі практично усю систему суспільних відносин в Україні, обумовлюють необхідність мати на загальнодержавному рівні єдиний центр вироблення і проведення державної етнополітичної

політики, координації і об'єднання зусиль на цьому напрямі усього державного апарату, системи органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства...

Нерозуміння сутності і значимості проблем етнополітичного розвитку і просто безвідповідальність при їх розв'язанні не подолані й досі. Так, 11 березня 2015 року відбулися парламентські слухання на тему: "Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнополітичної політики єдності в Україні". Їх учасники констатували, що «окупація частини території України та воєнний конфлікт на сході держави порушили баланс у міжконфесійних і міжнетнічних відносинах», і дійшли спільної думки про неналежне інституційне забезпечення етнополітичної політики єдності України. Постановою Верховної Ради України [26] було доручено вищим державним органам і відповідним ЦОБВ вжити заходів щодо вдосконалення законодавства у даній сфері, зокрема щодо прийняття Закону Про національні меншини в Україні в новій редакції, розробки і представлення на розгляд парламенту проектів законів Про концепцію державної етнополітичної політики України, Про зміни до Конституції України щодо статусу кримськотатарського народу як корінного народу України, а також про відновлення діяльності центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері етнополітичних відносин, ін. Однак проекти відповідних документів, незважаючи на підкреслену їх нагальність, уже третій рік усе ще «напрацьовуються» ...

Щодо вирішення безпосередньо мовних проблем, то було прийнято низку ґрунтовних програмних документів, починаючи з Державної програми розвитку української мови та інших національних мов в Українській РСР на період до 2000 року (1991 р.), Комплексних заходів щодо всебічного розвитку і функціонування української мови (1997 р.), заходів на виконання Рекомендацій парламентських слухань «Про функціонування української мови в Україні» (2003 р.) [16], ін. Але результат їх реалізації був або нульовим, або мінімальним. Деякі зрушення, як уже було зазначено, відбулися лише протягом останніх трьох років.

Таким чином, відсутність міжнаціональних конфліктів, що потрясли інші пострадянські країни впродовж перших двох десятиліть незалежності, була результатом не цілеспрямованої політики Української влади, а скоріше вітчизняної традиції мирного співжиття представників різних національних груп на українських землях впродовж століть. Та зрештою перебіг подій показав, що традицію не можна «експлуатувати» безкінечно. Потрібна активна державна політика, що відповідає динаміці суспільних процесів, і механізми (правові, організаційні, політичні, просвітницькі, ін.), спроможні забезпечити втілення її в життя. Кожна етнічна спільнота має право сама вибирати модель акультурації в багатоетнічному середовищі. Однак сутність державної мовної політики України має бути в тому, щоб забезпечити умови для вибору саме інтеграційної моделі і створити реальні можливості для її реалізації.

Розмірковуючи про проблеми утвердження Української державності, М. Грушевський писав: «... ще на перешкоді стоять старі навички, упередження, і про-

сто – певна інертність життя. З нею треба рахуватись, і хоч як би в інтересах укріплення нового устрою було бажано, щоб сеї інерції було б поменше, – треба з нею рахуватись і не збільшувати непотрібної рефлексивної сили сопроотивлення форсуванню того, що легко прийде само собою без такого форсування». [4, с. 178] Сьогодні ситуація дещо інша. «Само собою» могло б, хоча і не зовсім «легко», але «прийти» по мірі поступального соціально-економічного розвитку України, якби на її шляху не постав режим світової ядерної держави. Та методологічне положення щодо «не збільшувати непотрібної рефлексивної сили спротиву форсуванню» сьогодні знову актуальне.

Мовній сфері як об'єкту державного регулювання притаманні властивості, які обумовлюють форми і методи впливу відповідно до системно-синергетичної парадигми. Так, йдеться про обов'язкове врахування вимог «еволюційних заборон». Слід брати до уваги, що може бути реалізовано об'єктивно, а яка можливість не закладена на даний момент в системі. Виявивши спектр можливостей, визначити «коридор» гармонійного розвитку і відповідну «архітектуру та топологію впливу...». Дорожня карта імплементації статті 7 Закону про освіту і за «архітектурою впливу», і за термінами досягнення бажаних результатів не може бути однаковою, наприклад, для Закарпатської, Полтавської, Одеської, Чернівецької, ін. областей. Аналіз же здійснюваних державою кроків на шляху реформ часто свідчить про низький рівень їх наукової обґрунтованості, що є наслідком такого ж рівня теоретико-методологічної підготовки їх розробників. Непрофесійність ж дій влади при вирішенні мовних проблем може мати довготривалі негативні наслідки, призводити до політизації процесів етнокультурного розвитку, провокувати радикальний націоналізм і ксенофобію.

Висновки

1. Спроби досягнути сутність мовних проблем в сучасній Україні і їх розв'язання винятково у політичній, чи в політико-правовій площині, без знання основних положень теорії постановки мов, розуміння окремішності української мови, уявлення про її шлях до статусу державної малопродуктивні, а то й безперспективні. Дискусії ж з приводу Закону України «Про освіту», з інших мовних питань ведуться здебільшого з політичних, причому діаметрально протилежних, позицій, що тільки віддаляє їх учасників від порозуміння і прийняття раціональних рішень. Незважаючи на визнання Венеційською комісією наявності в Україні «специфічного ... контексту», через що розробка мовної політики є складним завданням, як в самій країні, так і за її межами ще немає глибокого усвідомлення того факту, що співвідношення української і російської мов у мовному просторі України не обумовлене винятково об'єктивними процесами суспільного розвитку, а зонайперше є наслідком політики етноциду, здійснюваної іноземними державами на українських землях впродовж століть, відкритої або прихованої уніфікації з боку союзного центру в радянський період. Практично упродовж усіх років незалежності процеси дослідження етнологічного розвитку і формування та реалізації державної мовної політики протікають паралельно, майже не пересікаючись. Час за часом відбувається загострення ситуації у мовній сфері, в тому числі і через некомпетентне втручання держави.

Помилкові рішення влади, що призводять до міжнаціональної напруги, роблять країну вразливішою перед загрозами, породжуваними внутрішніми і зовнішніми деструктивними чинниками.

2. Зміни в цивілізаційному поступі, що обумовлені новим етапом науково-технічної (інформаційної) революції і глобалізації вносять суттєві корективи в роль мови як засобу комунікації на міжнародному рівні, проте не відмінюють національні мови як одну з сутнісних ознак етнологічної ідентичності. Впродовж останніх десятиліть відбувається оформлення політарних (множинних, складних) ідентичностей, які доповнюють етнологічну ідентичність громадянською, що нерідко є рівнозначним цивілізаційному вибору, а також конфесійною, іншими. Ці тенденції характерні для сучасної України з огляду на її глибокі історичні традиції міжетнічної/міжнаціональної толерантності, і вони слугують об'єктивною передумовою раціонального вирішення питань забезпечення міжнаціонального миру і подальшого самоутвердження української політичної нації у її етнокультурній багатоманітності.

3. Наразі нагальне завдання влади і громадянського суспільства полягає в усвідомленні природи і масштабів мовних проблем, що набули особливої гостроти, в об'єктивній науковій розробці і обґрунтуванні підходів до їх розв'язання. У цьому контексті ухвалений Закон України «Про освіту» може стати важливим етапним документом за умови його доопрацювання з врахуванням окремих зауважень і рекомендацій Венеційської комісії та послідовної подальшої роботи з прийняття пакету законодавчих актів, які конкретизують його рамкові положення. Йдеться про формування і реалізацію державної мовної політики, пріоритетним напрямом якої є імплементація 10-ї статті Конституції України щодо виконання українською мовою усіх належних їй функцій як державної. Мають бути створені реальні умови для оволодіння громадянами України різних національностей державною мовою задля подолання існуючих на мовному ґрунті нерівностей, ефективної інтеграції національних меншин в українському суспільстві і водночас для розвитку мов національних меншин та корінних народів як умови збереження їх етнічної ідентичності.

4. Питання використання мов в освітньому процесі мають вирішуватися на основі широких консультацій і практичної взаємодії у «чотирикутнику»: національні громади, які реально існують у місцях компактного проживання національних меншин/корінних народів, національні громадські об'єднання, органи публічної влади України та органи влади держав-етнічних батьківщин національних меншин з урахуванням взаємних інтересів і об'єктивних реалій. Доцільно передбачити можливість вивчення у загальноосвітній школі з українською мовою навчання та навчання мовами інших національних спільнот російської мови як другої іноземної. З боку громадян найдієвіший спосіб «боротьби» за рідну мову, не залежно яку, – це нею розмовляти і писати, спілкуватися за умови її сприйняття співбесідниками; в іншому випадку використовувати українську мову як державну і мову міжнаціонального/міжетнічного спілкування.

5. Державна мовна політика – один із сегментів державної етнологічної політики. Її результативність залежить від вирішення проблем етнологічної

ного розвитку суспільства в усіх сферах його життєдіяльності. Наразі набуло невідкладності прийняття Концепції державної етнопонаціональної політики як політико-правової та методологічної основи одного з ключових напрямів стратегії сталого розвитку країни на тривалу перспективу. Здійснивши кодифікацію законодавчих актів з питань етнопонаціональних відносин, виявити в даному правовому полі прогалини і суперечності, виробити і реалізувати всебічно обґрунтовану програму нормативно-правового врегулювання та інституційного забезпечення функціонування етнопонаціональної сфери суспільства, зокрема відновити діяльність профільного центрального органу виконавчої влади, актуалізувати зміст програм підготовки кадрів для органів публічної влади, ін. Зміни адміністративно-територіального устрою, бюджетна децентралізація мають враховувати етнопонаціональну структуру населення територій, його мовні інтереси, передбачити формування мережі опорних шкіл і їх філій, спроможної забезпечити ці інтереси.

6. Щоб досягти консенсусу в баченні історії взаємовідносин російського і українського народів, порозуміння з мовних проблем потрібне обопільне усвідомлення цієї потреби. Однак такі сподівання в досяжній перспективі марні. Питання щодо витоків української державності, статусу російської мови, міжетнічних і міжцерковних відносин режим В. Путіна активно буде використовувати як інструменти руйнування Української держави зсередини. Тому заклики публічно обговорювати лише те, що «нас об'єднує», оголосити «мораторій» на прийняття законів на кшталт мовних, або наївні, або «від лукавого». Це означало б віддати формування історичної і ширше національної свідомості нових поколінь громадян України повністю в руки російської неоімперської ідеологічної машини. Йдеться про сфери життєдіяльності суспільства, через які сьогодні пролягають рубезі, котрі належить відстоювати аргументовано і виважено, але з такою ж стійкістю, як це роблять ті, хто протистоїть російській агресії на Сході країни.

Література.

1. Бочковський О. І. Вступ до націології. EINFUHRUNG IN DIE NATIOLOGIE UND SOZIOLOGIE. MUNCHEN – МЮНХЕН: УТГІ, 1991-1992. 338 с.
2. Висновок Венеційської комісії щодо освітнього закону. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/12/8/7074838> (дата звернення: 25.05.2018).
3. Висновки і рекомендації Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин стосовно проблеми освіти російськомовних меншин в Україні. URL: https://www.2000.ua/novosti/ukraina_novosti/visnovki--rekomentatsi-verkhovnogo-komsara-obs-u-spravakh-natsionalnikh-menshin-stosovno-problemi-osvti-rosjskomovnikh-menshin-v-ukran_arhiv.htm (дата звернення: 23.04.2018).
4. Грушевський М. М. Хто такі українці і чого вони хочуть. Київ: Т-во «Знання» України, 1991. 240 с.
5. Дугин А. Основы геополитики. Геополитическое будущее России. М., 1997. 608 с.
6. Євсєєва Г. П. Державна мовна політика в контексті української національної ідеї: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. Харків, 2012. 42 с.

7. Коваль В. І. Поліетнічність в Україні як об'єкт державного управління: теоретичний та історичний аспекти: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2012. 20 с.

8. Ковач Л. Мовна ситуація та мовна політика в Україні URL: http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz_46/kovach_movna.pdf

9. Конституція України. Документ 254к/96-вр, чинний. Редакція від 30.09.2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.04.2018).

10. Котигоренко В. О. Етнічний склад та етномовна компетенція населення України за переписами населення 1959, 1970, 1979, 1989, 2001 та результатами соціологічних досліджень 1994 та 2001. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?Z21ID=&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=etnichnyjj_sklad_ta_etnomovna (дата звернення: 22.04.2018).

11. Кремень В., Ткаченко В. Україна: шлях до себе. Проблеми суспільної трансформації: монографія. Київ: Видавничий центр «Др-Ук», 1998. 446 с.

12. Лопушинський І. П. Формування та реалізація державної мовної політики в галузі освіти України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2008. 30 с.

13. Лопушинський І. П. Державна мовна політика в Україні: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.]. Херсон: Олді-плюс, 2010. 478 с.

14. Надолішній П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнопонаціональний аспект. (Теоретико-методологічний аналіз): монографія. К.; Одеса: Вид-во УАДУ; Астропринт, 1999. 304 с.

15. Независимая газета. 5 мая 1994 г.

16. «Обережно-мова!»: матеріали парлам. слухань у Верховній Раді України 12 берез. 2003 р. / Ком. з питань культури і духовності. К. : Парлам. вид-во, 2003. 134 с.

17. Огієнко І. Історія української літературної мови / упоряд., авт. іст.-біогр. нарисів та приміт. М. С. Тимошик. Київ: Наша культура і наука, 2001. 440 с. URL: <http://litopys.org.ua/ohukr/ohu03.htm> (дата звернення: 12.03.2018).

18. Панченко Г.О. Механізми реалізації державної мовної політики в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Одеса, 2011. 20 с.

19. Півторак Г. Звідки ми і наша мова: монографія. Київ: Наукова думка, 1993. 200 с.

20. Позиція щодо статті 7 Закону України «Про освіту» / Міністерство освіти і науки України. Київ, 27 жовтня 2017 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/.../2017.10.31%20-%20Позиція%20...> (дата звернення: 05.03.2018).

21. Попова І. М. Механізми реалізації державної етнопонаціональної політики щодо національних меншин України: регіональний аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2007. 20 с.

22. Про мови в Українській РСР. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 28 жовтня 1989 року N 8312-11. Втрапив чинність 10.08.2012. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/8312-11> (дата звернення: 17.03.2018).

23. Про засади державної мовної політики. Закон України від 3 липня 2012 року № 5029-VI. URL: <http://>

zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5029-17 (дата звернення: 25.03.2018).

24. Про державну мову. Проект закону 5670 від 19.01.2017; Включено до порядку денного: 1852-VIII від 21.02.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60953 (дата звернення: 23.02.2018).

25. Про освіту. Закон від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 22.02.2018).

26. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні". Постанова Верховної Ради України від 25 листопада 2015 року № 824-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/824-19> (дата звернення: 18.02.2018).

27. Редін П. О., Яцкевич О. О. Концепт "Воля" в українській мовній картині світу: монографія. Харків: ХарPI НАДУ "Магістр", 2012. 264 с.

28. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про засади державної мовної політики". URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18> (дата звернення: 24.03.2018).

29. Трощинський В. П. Інтеграційна модель державної етнополітики: зарубіжний досвід для України. Актуальні проблеми державного управління: сб. наук. праць Одеського регіонального ін-у держ. упр. НАДУ при Президентіві України. Одеса, 2018. Вип. 1(73). С. 94-98.

30. Сергеева О. Ю. Державна мовна політика в Україні: європейський контекст: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Харків, 2011. 18 с.

31. Сичова М. Д. Формування міжетнічної толерантності в українському суспільстві: державно-управлінський аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2012. 20 с.

32. Хаджирадєва С. К. Підготовка державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації: Концептуальні засади й стратегія модернізації технологій: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2006. 36 с.

Катерина Дубовик

доцент кафедри права та європейської інтеграції
ХРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

ДЕВІАНТНА ПОВЕДІНКА ЯК СОЦІАЛЬНА ПРОБЛЕМА

Зроблено аналіз чинників, внаслідок яких виникає девіантна поведінка. Виділено напрями роботи установ, що займаються питаннями профілактики правопорушень серед неповнолітніх. Означено основні напрями подальшого вдосконалення роботи всіх установ, що опікуються долею неповнолітніх девіантної поведінки в Україні.

Ключові слова: девіантна поведінка, індивід, суспільство, делінквентність.

Katerina Dubovuk

Associate Professor of Law and European Integration Department,
KRIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

DEVIAN'T BEHAVIOR AS SOCIAL PROBLEM

Problem statement. The present understanding of social problems essence and their specification in science are extremely diverse, which presents certain scientific difficulty. The problem is stipulated, in the first place, by the fact that different research works are based on different methodological grounds. It stands to mention greatly varying understanding of social problems which depends on either objectivist or subjectivist researcher focus on the phenomenon. In particular, according to a traditional classic objectivist concept, social problems can be understood as real social conditions that exist objectively, situations which are causing concern and which can be changed.

Recent research and publications analysis. The concept of 'social problem' was first introduced in the early nineteenth century in Western Europe to characterize unequal wealth distribution. It has been noted that social problems came into being with emergence of mankind. Social norms reflect the consciousness and conduct of people, regularities of functioning of a particular society. Social problems and norms are dealt with in a wide range of publications by the leading domestic and foreign scientists, namely: E. Rubington, M. Weinberg, T. Shypunova, Yu. Komlev, Ye. Omelchenko and other researchers.

The paper objective is generalizing the results of research into the origin and existence of deviation which poses a serious problem at the current stage of the society's life activities.

The paper main body. One of the key issues of understanding the essence and content of deviant behavior is correlation between the natural, biological, and the social aspects of human development and behavior.

Considering deviant behavior as genetically determined or acquired as a result of psychological traumas, frustration, destructivity etc. can help explain only some of its types. However, probably, it is difficult to understand the essence, for example, of crime through biological or psychological theories alone.

A sociological approach, relating deviant behavior to social norm, concentrates on the notions of social inequality, culture/subculture, social control, authority and interpersonal interaction.

Subjectivist concepts, which are referred to as 'constructionist approach', reject the idea of the social problems objective status as a sort of organic pathology, emphasizing their socially constructed nature.

Representatives of a traditional objectivist approach recognize a contradiction, underlying social problems, between the spheres of social life or social groups. It is realization by the society of a significance of social situations that provides the possibility of changing them as an important phenomenon of forming social groups and the society as a whole.

When defining the concept of 'social problem', it is expedient to apply a comprehensive approach. It is important that the definition should emphasize the objective and subjective nature of social problems. Deviations from the norm in a modern society are a result of combining multiple biological, psychological, social, economic, and criminal factors.

Conclusions of the research and prospects for further surveys. A study of deviant behavior as a social problem, no doubt, presupposes classification of types of conduct aimed at giving clear-cut definitions to those of them which are in the focus of researchers' attention. Therefore, different classifications of social deviations are proposed, the most common of them being a classification based on the type of the norm: law, morals, rules of coexistence etc. In accordance with the violation character, deviations are classified into those of the national and international scale; depending on the elements of their internal structure, social deviations are classified by subject and object of deviant behavior; according to their goal, there are: deviations of mercenary orientation, deviations of aggressive orientation, and socially-passive deviations. The last type includes, for instance, oddities, queerness, eccentricities that are of individual nature and do no social harm.

Key words: deviant behavior, individual, society, delinquency.

Постановка
проблеми

Поняття «соціальна проблема» уперше введено до обігу на початку XIX століття в країнах Західної Європи і спочатку використовувалося для характеристики нерівномірного розподілу багатства. Американські дослідники Е. Рубінгтон і М. Вейнберг

зазначають: «Існування соціальних проблем постало з моменту виникнення людства. Насправді й це не так. Хоча труднощі та страждання можна виявити у будь-якому суспільстві і у будь-який історичний період, уявлення про те, що вони є соціальними проблемами,

© Дубовик К. Є., 2018.

відносно яких щось слід зробити, є відносно недавнім [1, с. 9]». Подібна точка зору виглядає виправданою і з'ясованою, якщо мати на увазі труднощі визначення соціальних проблем, що носять як об'єктивний, так і суб'єктивний характер [2, с. 75].

Мета

Метою даної роботи є узагальнення результатів дослідження щодо виникнення та існування девіації, яка на сучасному етапі життєдіяльності суспільства є важливою проблемою.

Вклад
основного
матеріалу

Сучасне розуміння сутності соціальних проблем і відповідно їх визначення в науці, незважаючи на широку поширеність досліджень з цієї тематики, є надзвичайно різноманітними і їх визначення представляє певну

наукову складність. Ця проблема обумовлена, передусім, тим, що різні наукові дослідження базуються на різній методологічній базі. Слід зазначити й абсолютно різне розуміння соціальних проблем відповідно до об'єктивістських і суб'єктивістських поглядів різних дослідників на цей феномен. Так, зокрема, згідно з традиційною класичною об'єктивістською концепцією, під соціальними проблемами можна розуміти реальні, об'єктивно існуючі соціальні умови, ситуації, які викликають занепокоєння і які можна змінити. Суб'єктивістські концепції, що визначаються як «конструкціоністський підхід», відхиляють уявлення про об'єктивний статус соціальних проблем як певну органічну патологію, виявляють соціально конструйовані їх визначення.

У визначенні поняття «соціальна проблема» доцільно використовувати комплексний підхід. У зв'язку з цим представляється, що одним з найбільш вдалих є визначення, наведене в «Короткому словнику з соціології»: «Соціальна проблема – соціальне протиріччя, що усвідомлюється суб'єктами (індивідами, групами тощо) як значуща для них невідповідність між існуючим і належним, між цілями і результатами діяльності, що виникає через відсутність або недостатність засобів для досягнення цілей на цьому шляху, боротьби навколо цілей між різними суб'єктами діяльності» [30, с. 145]. Тут важливим є те, що таке визначення підкреслює об'єктивно-суб'єктивну природу соціальних проблем. Більшістю представників традиційного об'єктивістського підходу визнається протиріччя, котре лежить в основі соціальної проблеми, між сферами життєдіяльності суспільства або соціальних груп. Тільки усвідомлення суспільством, його структурними частинами значущості тієї чи іншої соціальної ситуації створює можливість для її виправлення як важливого феномена формування соціальних груп, суспільства в цілому.

Розгляд соціальної проблеми як протиріччя між сьогоденням і майбутнім обумовлює його кваліфікацію як динамічного процесу, що виникає в результаті розвитку сфери соціальних відносин і виражає протилежні або такі, що розходяться, тенденції цього розвитку. Розуміння соціальних проблем як протиріч між існуючим і належним передбачає, що при визначенні цього феномена відбувається процес зіставлення об'єктивного стану справ з нормами, оскільки будь-яка соціальна проблема є реальність, умова, ситуація, процес розвитку, що спричиняють результат, який суперечить загальноприйнятим у даному співтоваристві нормам.

Термін «норма» (від лат. «погта» – зразок) широко

використовується в природничих, технічних і гуманітарних науках. В останніх під нормою розуміють суспільно визнане правило поведінки, прийняте певною соціальною групою, спільністю, і яке контролюється за допомогою санкцій. Існують й інші трактування соціальної норми, наприклад, як визнаний, або обов'язковий соціальний порядок; узаконене встановлення; правило поведінки в певній ситуації; щось типове, поширене для цього класу соціальне явище.

Але так чи інакше, соціальні норми віддзеркалюють свідомість та вчинки людей, закономірності функціонування конкретного суспільства. Вони виробляються з урахуванням соціальної структури, інтересів груп, систем громадських стосунків і уявлень про допустиме, можливе, бажане, прийнятне або про небажане, неприйнятне. Як зазначає Т. Шипунова, частина норм диктується об'єктивними потребами виживання соціуму і його розвитку, а частина з'являється в результаті суб'єктивного бачення законодавцем користі або шкоди для суспільства від того чи іншого виду поведінки [4, с. 85–97]. Дана точка зору підкреслює об'єктивно-суб'єктивну природу виникнення соціальних проблем і девіантної поведінки як важливої їх складової.

Очевидно, що поняття «норма» у дослідженні девіантної поведінки людей є наріжним каменем, оскільки за її допомогою визначаються феномени девіації як соціальної проблеми. Виділяють також «норми-правила» – найважливіші норми суспільства, вони є основними механізмами, що регулюють суспільне життя, порушення яких спричиняє адміністративне або кримінальне покарання, і менш важливі, але численні «норми-очікування», за порушення яких не слід суворе покарання [5, с. 67]. Норми-правила включають закони, норми-очікування – правила моралі, етики, організаційної культури і тому подібне. Так, наприклад, Ю. Комлев зазначає, що приналежність до поганої, вуличної компанії, легкоковажна поведінка є порушенням норм-очікувань [6, с.-23]. Виділяють також формальні та неформальні, офіційні та неофіційні норми. Крім того, соціальні норми класифікують за об'єктом регулювання і за цілями та деякими іншими ознаками.

Наявність норм в суспільстві проявляється як соціальний тиск, що вимагає певної, соціально схвалюваної поведінки. Формування особистості в певному соціальному середовищі потребує засвоєння нею соціальних норм, що забезпечує в тій чи іншій мірі одноманітність поведінки людей. В той же час, чим більш розпливчатими є норми, тим поведінка є більшою мірою індивідуальною. Причому, разом з правовими і релігійними нормами, звичаями, мораллю, модою участь в регламентації поведінки беруть переконання, цінності та принципи, які розділяють члени того чи іншого суспільства.

Соціальні норми слугують, власне, загальною вказівкою соціальної дії, оскільки людська поведінка представляє певну впорядкованість як результату наслідування загальних норм. У цьому сенсі людська поведінка, в своїй основі, підпорядковується певним правилам. Внаслідок порушення соціальних норм створюється дійсна або уявна загрозна ситуація цілісності соціальної організації і функціонування певного суспільства в цілому. Таким чином, ситуація, що створилася в результаті відповідного реагування з боку соціуму, стає соціальною проблемою. Причому для

цього потрібне поєднання існуючої об'єктивної умови, реальності, що порушує уявлення про нормальне, і суб'єктивного визнання ситуації, що склалася, процесу як соціальної проблеми. Саме тому девіантна поведінка як така, що відхиляється від соціальних норм, є, з одного боку, одним з видів соціальної проблеми; з іншого – одним з чинників, що обумовлюють їх появу.

Визначення термінів «девіація» і «девіантна поведінка» є дуже різноманітними, однак практично усі вони виходять з протиставлення девіації – нормі, прийнятій в тому чи іншому суспільстві. Власне, якщо соціальна норма відсутня, то немає сенсу говорити про відхилення від неї. Таким чином, девіація найчастіше розуміється як акт відхилення від однієї або декількох соціальних норм. Девіантна поведінка є відмовою від постійного дотримання загальноприйнятих соціальних норм.

Проте поняття девіантності має різні контексти. Справедливою є думка Є. Омельченко про те, що девіантність як певне відхилення від норми (за визначенням) – поняття настільки розпливчате, що вимагає додаткових пояснень. Виникає чимало питань: про межі норми, критерії її визначення, історико-культурний контекст норми поведінки тих суб'єктів або соціальних інститутів, які несуть відповідальність за ці визначення, за дії, що ними санкціонуються. Таким чином, слід визнати, що девіантність – це не жорстко визначена за допомогою тих чи інших критеріїв поведінка, а процес, який визначається ситуацією [7, с. 41]. Девіація – це необхідне доповнення норми: норма визначається через девіацію, а девіація – через норму, це взаємодоповнюючі, а часто і амбівалентні поняття.

Представляє інтерес визначення девіації й девіантної поведінки відомим науковцем Я. Гілінським, який зазначає, що «під поведінкою, що відхиляється, розуміються вчинок, дії людини або соціальне явище, виражене в масових формах людської діяльності, не відповідних офіційно встановленим або фактично таким, що склалися в цьому суспільстві нормам (стандартам, шаблонам)» [8, с. 72–78].

Можна наводити й інші визначення девіації, але в цілому, як вже зазначалось, під девіацією розуміється акт і процес відхилення від норм, прийнятих у соціумі. Як зазначає з цього приводу Є. Омельченко, «до девіантної поведінки прийнято відносити відхилення зі знаком мінус. Але не менш девіантною є, наприклад, талановита або надконформістськи орієнтована молодь, не дивлячись на те, що остання реалізує певне соціальне замовлення й існує у просторі соціально схвалюваної (дорослими) поведінки [9, с. 43].

Дійсно, соціальна творчість в науці, мистецтві виступає як порушення загальноприйнятих норм і стандартів, однак вона слугує прогресу і є по суті позитивною. В той же час, негативні відхилення мають дисфункціональний характер, оскільки дезорганізують соціальну систему, загрожуючи її існуванню. Саме ці види девіації, до яких відносять, зазвичай, такі соціальні патології, як злочинність, алкоголізм, наркоманія, проституція, корупція та ін., і складають предмет дослідження соціальних проблем. Негативні девіації створюють проблеми для суспільства. Звідси й інтерес у багатьох дослідників до делінквентної (злочинної) поведінки, що розуміється як відхилення від юридичних норм. Це уточнення є важливим, виходячи з того,

що в радянській і пострадянській (а частково – і західній) академічній літературі термін «девіантність» вживається як синонім делінквентності з цілком певним відтінком кримінальності.

Проте, з огляду на специфіку девіантної поведінки як соціальної проблеми, необхідно уточнити, що делінквентна поведінка, власне, входить до складу девіантної. Під «делінквентністю», «делінквентною поведінкою» розуміються форми девіантної поведінки суб'єкта, що є адміністративним або кримінальним правопорушеннями. Тим самим підкреслюється, що, з одного боку, злочинність і злочинна поведінка виступають різновидами соціальних девіацій і девіантної поведінки, а, з іншого, вказується на їх взаємозв'язки. Останні носять відносно стійкий характер. Так, проявляється стійка зворотна, кореляційна залежність між насильницькою і корисливою злочинністю, алкоголізацією і наркотизацією населення, вбивствами і самогубствами, жіночою злочинністю і проституцією й ін. Взаємозв'язки різних форм соціальних відхилень і злочинності є суперечливими. Співвідносячись не як причина і наслідок, а як взаємовплив соціальних явищ, різних форм соціальної патології, вони можуть або посилювати, або пригнічувати один одного. Очевидною є залежність різних форм злочинності від економічних, політичних, демографічних, культурних та інших чинників формування соціального середовища. І, нарешті, є певні взаємозв'язки між позитивними і негативними відхиленнями від норм поведінки.

Розгляд девіантної поведінки як соціальної проблеми, безумовно, передбачає доцільність класифікації видів поведінки з метою чіткішого визначення тих з них, які входять до кола інтересів дослідників. Тому пропонуються різні класифікації соціальних відхилень. Найбільш поширеним є виокремлення в залежності від типу норми (право, мораль, правила співіснування та ін.). За характером норми порушення виділяють відхилення в національному і міжнародному масштабах, в залежності від елементів внутрішньої структури соціальних відхилень – за суб'єктом і об'єктом девіантної поведінки, відповідно до цільової спрямованості – на відхилення корисливої орієнтації, відхилення агресивної орієнтації, відхилення соціально-пасивного типу. До останнього типу належать, наприклад, дивності, дивацтва, ексцентричність, що мають індивідуальну природу і не завдають суспільної шкоди. Пропонують також класифікацію з огляду на об'єкт і суб'єктивну сторону соціальних відхилень: поведінка, орієнтована на зовнішнє середовище (екстравертивна), і поведінка, орієнтована на самого себе (інтровертивна) [10, с. 219]. Становить інтерес і типологія девіантної поведінки, запропонована Є. Омельченко, яка виділяє три типи девіацій: конструктивні, деструктивні й паралельні (чи нейтральні) [11, с. 49]. Існують й інші класифікації, але їх загальною особливістю є вказівка на взаємозв'язок різних видів девіантної поведінки, яка виступає їх невід'ємною рисою і закономірністю.

Частина дослідників пов'язує девіантну поведінку не лише з порушенням соціальних норм, але й з соціальними очікуваннями, цінностями, соціальними ролями. Взагалі існує низка спроб класифікації різноманітних соціологічних концепцій, що пояснюють різні аспекти девіантної поведінки. Зокрема пропонується поділяти всі соціологічні теорії девіантності на дві

групи: структурну, до якої відносяться макросоціальні концепції, що акцентують увагу на взаємозв'язку між соціальною структурою суспільства і девіантною поведінкою, на відмінностях соціальних статусів девіантів, а також процесуальну, до якої відносяться концепції мікросоціального рівня, де головна увага зосереджується на процесах залучення індивідів до девіантних груп і девіантної поведінки. [12, с. 65].

Три види теорій, що пояснюють девіантну поведінку, виокремлює С. Фролов: теорії фізичних типів (Ч. Ломброзо, Е. Кретшмер, В. Шелдон); психоаналітичні теорії поведінки (З. Фрейд, Е. Фромм та ін.); соціологічні або культурні теорії, що пояснюють девіації особливостями процесів соціалізації [13, с. 190]. С. Іншаков деталізує вказану класифікацію шляхом її доповнення групами соціобіологічних теорій (Е. Фромм) і вікімологічних теорій [14, с. 70].

А. Салагаєв пропонує класифікацію за характером підходів до аналізу видів девіантної поведінки: 1) функціоналістський підхід (теорії соціальної дезорганізації, аномії, соціального навчання (диференціальних зв'язків) і теорії контролю); 2) підхід з точки зору феноменології та інтеракціонізму; 3) конфліктний (марксистський) підхід [15, с. 98]. А деякими дослідниками пропонується інша типологія наукових шкіл в сучасній девіантології: теорії соціальних процесів (концепції контролю і стигматизації); соціоструктурні теорії (теорії субкультури, конфлікту культур і диференціальних можливостей); радикальні теорії [16, с. 29].

Очевидно, що наведені вище типології, по суті, відрізняються рівнем узагальнення і мають дещо умовний характер, спираються на різні методологічні точки зору. Але виходячи з неможливості аналізу в межах даної роботи усіх теорій девіантної поведінки, доцільно звернутись до тих, що торкаються питань державного управління, розв'язання соціальних проблем, зокрема, пов'язаних з девіантною поведінкою.

Першою серед них можна назвати теорію Ч. Ломброзо – одного із засновників антропобіологічного підходу до аналізу чинників девіантної поведінки. Значення цього наукового напрямку у ХІХ ст. полягає в тому, що він першим поставив у центр наукових досліджень, незважаючи на помилковість деяких положень Ч. Ломброзо, людину, викликав необхідність застосування позитивістських методів збору емпіричних даних про злочинців для перевірки наукових гіпотез. Ломброзіанство стало потужним стимулом для подальших соціологічних і психологічних досліджень девіацій, тому антропобіологічні дослідження злочинності не втратили ані історичного, ані загальнонаукового значення. До того ж, деякі види девіації, наприклад гіперактивність дітей, як і раніше пояснюються лише з урахуванням біологічних чинників. А сучасні нейропсихологічні дослідження підтверджують, що певні фрагменти головного мозку дійсно контролюють деякі типи поведінки, стимулюють їх певні частини, що може спровокувати насильство, яке в соціальному плані визначається як злочинність.

Одним з основних аспектів розуміння сутності та змісту девіантної поведінки є питання про співвідношення природного, біологічного (природженого) і соціального (набутого) в розвитку людини і її поведінки. Найбільш яскраво зазначений аспект представлений у межах психологічного підходу, який безпосередньо пов'язаний з вирішенням питань формування особи,

детермінації психіки і поведінки, розглядом індивідуальних і типологічних відмінностей, властивих девіантам. Основою сучасного психологічного підходу до вивчення і розуміння такої соціальної проблеми загальнодержавного значення, як девіантна поведінка, є психоаналітична теорія З.Фрейда. Уявляється, що інстинктивні потяги, біологічно обумовлені людською природою, і мотиваційні конфлікти особистості, що впливають з них, є першопричиною людських відносин і дій [17, с. 121].

Трактування девіантної поведінки як генетично визначеної, тобто даної природою, або як набутої в результаті психотравм, комплексів неповноцінності, фрустрації, деструктивності тощо, є продуктивним для пояснення певних її видів. Проте, мабуть, не можна з'ясувати сутність злочинності чи будь-якого іншого виду девіантної поведінки тільки за допомогою біологічних або психологічних теорій. Відхилення від норм в сучасному суспільстві є результатом поєднання багатьох біологічних, психологічних, соціальних, економічних та криміногенних чинників. Пояснити з індивідуоцентричних позицій деякі види девіацій (злочинність «білих комірців», корупція, наркоманія тощо) не представляється можливим, якщо в центрі уваги дослідника перебуває лише індивід з його біологічною організацією і психікою, а соціальні аспекти поведінки в цілому залишаються в тіні.

Соціологічний підхід, пов'язуючи девіантну поведінку з соціальною нормою, концентрує увагу на поняттях соціальної нерівності, культури/субкультури, соціального контролю, влади і міжособистісної взаємодії. Особливе місце серед соціологічних концепцій посідає теорія аномії Е.Дюркгейма, він розуміє під нею такий стан суспільства, за якого відсутня несуперечлива регуляція поведінки індивідів і утворюється нормативний вакуум, коли старі норми і цінності вже не відповідають реальним стосункам, а нові ще не затвердилися. В результаті значна частина суспільства, знаючи про існування обов'язкових норм, ставить до них негативно або байдуже [18, с. 211]. Е. Дюркгейм трактує аномію як стан соціальної дезорганізації, розглядаючи її в якості умови однієї з аномальних форм розподілу праці. На його думку, аномія виникає тому, що в умовах індустріальних криз, конфліктів між працею і капіталом, а також спеціалізації діяльності розподіл праці не може продукувати досить ефективні контакти між його учасниками і адекватні регуляції соціальних стосунків. В результаті, коли інтегруючі сили ослаблюються і збільшується ізольованість елементів соціуму, девіантна поведінка і злочинність зростають. Дослідник вважав детерміновану злочинність залежною головним чином не від внутрішніх властивостей індивіда, а від зовнішніх причин, що впливають на управління людьми, і тому її можна пояснити тільки соціальними чинниками. Стан же аномії сприяє підвищенню рівня злочинності, яка має усі ознаки нормального явища і без якої суспільство неможливе [19, с. 82–88]. Тому для Е. Дюркгейма аномія і соціальна дезорганізація, по суті, є синонімами. Порушення так званого «колективного порядку», нестабільність громадського розвитку, руйнування нормативних систем – усе це дезорієнтує людей, спричиняє підвищення рівня різних форм соціальних відхилень і, зокрема, злочинності.

Ідеї Е. Дюркгейма отримали продовження, передусім, у межах структурно-функціонального аналізу. Використовуючи категорію аномії, Р. Мертон визначив причиною девіантної поведінки розрив між культурними цілями суспільства і соціально схвалюваними засобами їх досягнення. На його думку, неоднакова для різних груп можливість легального досягнення цілей обумовлена структурою суспільства, функціональні недоліки якої спричиняють утворення неофіційних структур, що підпорядковуються досягненню цих цілей. Р. Мертон вважав, що деякі соціальні структури певним чином тиснуть на окремих членів суспільства, підштовхуючи їх на шлях непокори, а не на шлях поведінки, що корелюється з загальноприйнятими правилами [20, с. 89–105]. У свою чергу, Т. Парсонс, розширивши мертонівське формулювання аномії і включивши його до теорії аналізу взаємодії, пояснив виникнення девіантних мотивацій недосягненням очікувань [21, с. 112].

Проте у сучасній зарубіжній науці ключове для пояснення девіації поняття аномії пов'язується не лише з соціальним станом суспільства, але і з індивідуально-психологічним рівнем людини. Якщо на мікросоціальному рівні аномія характеризується дисфункціональними відносинами між соціальними підсистемами, то на мікросоціальному рівні – між індивідами і цими підсистемами. Так, С. де Гразія вводить розрізнення «простої» і «гострої» аномії. Перша має місце, коли конфлікт цінностей спричиняє занепокоєння, почуття відчуження, знеособленості та конкурентної залученості людини, а «гостра» аномія виникає при повному розпаді системи переконань, викликаючи психічні розлади, самогубства і масові рухи [22, с. 44]. М. Орру зазначає, що психологічна аномія – це «стан свідомості», за якого почуття соціальної згуртованості руйнується або слабшає, тобто аномія є руйнуванням почуття приналежності індивіда до суспільства, через що він скептично ставиться до життєвих цінностей інших, і його єдиною релігією стає філософія заперечення [23, с. 39]. До такого розуміння аномії близькою є позиція К. Шафранець, згідно з якою аномія є наслідком масового порушення почуття ідентичності в умовах зламу стійких соціальних аксіонормативних структур [24, с. 85].

Важливий внесок у розвиток соціологічного підходу зробили також аналітики теорії соціального контролю (І. Най, У. Реклесс, А. Коен, Р. Берджесс) які виходять з того, що причиною девіантності є відсутність чинників формування конформної поведінки. Їх концепції повністю не відхиляють психологічну детермінацію девіації і стверджують: має місце за відсутності належного контролю над ним девіантна поведінка індивіда. Іншими словами, причиною конформності є соціальний контроль над індивідом, і, отже, його відсутність є причиною девіантності. На думку У. Реклесса, до девіації людей підштовхують такі зовнішні соціальні обставини, як бідність, конфлікти, кримінал, пропаганда субкультури. Разом з цим девіації сприяють і внутрішні психологічні мотиви: фрустрація, розчарування, комплекс неповноцінності та ін. Перебуваючи під владою зовнішніх сил і внутрішніх мотивів, індивід має високу вірогідність порушити соціальні норми [25, с. 101].

А. Коен, у свою чергу, визначає поведінку, що відхиляється від норм, як таку, що йде врозрід з інституціоналізованими очікуваннями, тобто з очікуваннями,

що поділяються і визнаються законними усередині соціальної системи. На його думку, дослідження девіантної поведінки повинно мати справу з структурою систем взаємодії, з розподілом і взаємозв'язками подій усередині цих систем, а не з особистостями [26, с. 519–550].

Слід зазначити, що з об'єкта дослідження науковці функціоналістського напрямку виводять деякі психологічні закономірності соціальної взаємодії, а саме: психіка зумовлюється внутрішніми постановами і структурою особистості. Невротичні, психотичні й інші патології в поведінці людини викликаються причіниками цього наукового напрямку з предмета вивчення поведінки, що відхилюється. Щоб досліджувати поведінку, що відхилюється, А. Коен стверджує: необхідно постійно мати на увазі саме її, а не типи людей.

Дещо інший аспект вивчення девіантної поведінки розглядають інтеракціоністські та феноменологічні теорії. Так, інтеракціонізм, представлений концепціями «таврування», стигматизації, «драматизації зла», виходить з важливості суб'єктивного визначення індивідом і соціальними групами певних дій як таких, що відхиляються від норм. У сучасних інтеракціоністських дослідженнях процес таврування розглядається в розширеному контексті соціальної структури, ганебні ярлики представляються вже не як пряма, а як непряма причина девіантної поведінки. Так, зокрема, Д. Брейтвейт запропонував концепцію «реінтегративного соромлення». Термін «соромлення» визначається ним як соціальне несхвалення, а «реінтегративне соромлення» – як синонім таврування в класичній теорії ярликів. В результаті застосування останнього виникає більший (у порівнянні з початковими) рівень делінквентності. З іншого боку, реінтегративне соромлення супроводжується спробами знову включити злочинця у співтовариство, наприклад, за допомогою церемонії пробачення. Соціальне несхвалення (або соромлення) контролює злочинність, оскільки воно постійно ставить в опозицію соціальному схваленню, і за цих умов ярлик девіанта не зумовлює ефект криміналізації. При цьому Д. Брейтвейт розрізняє поняття «реінтегративне соромлення» і «таврування», вважаючи, що перше безпосередньо призводить до низького рівня подальшої криміналізації, тоді як таврування непрямым чином веде до високого [27, с. 35].

Починаючи з 70-х років ХХ ст., проблеми виникнення і поширення девіантної поведінки стали предметом так званих «радикальних» теорій кримінології, до яких, зокрема, належить марксистська теорія злочинності, яка виходить з того, що девіантність породжується соціальною системою, а саме – капіталізмом. Причому, капіталізм через свою несправедливість і експлуататорську сутність породжує не лише злочини проти власності (як грабежі та крадіжки) серед нижчого класу, але і особові злочини (тероризм, вбивства тощо), а також багато інших різних форм поведінки, що відхиляється від норми (суїцид, алкоголізм, наркоманія та ін.). Д. Грінберг зазначає, зокрема, що наслідком корпоративної злочинності «буде нижчий прибуток конкорватів і вища мотивація збільшити її нелегальними методами. Ми можемо чекати обман покупців, порушення трудового права, скупку краденого, ухилення від сплати податків, які трапляються набагато частіше, коли економіка контролюється декількома великими

фірмами». Розглядаючи проблеми молодіжної злочинності, він припускає, що в капіталістичному суспільстві молодь з усіх соціальних класів позбавляють доступу до ринку праці. Тому зустрічаючись з небажанням або неможливістю батьків придбати необхідні матеріальні цінності, підліткам доводиться шукати інші засоби їх добування, але оскільки їх статус заважає інтегруватися в існуючий законний ринок праці, вони обирають злочинні способи [28, с. 171–201].

Цікаве пояснення молодіжної девіантності запропонував У. Міллер. На відміну від теорії субкультури З. Селліна, він вважає, що культура нижчого класу – це прояв його власних цінностей, норм і поведінкових очікувань. Він стверджує, що делінквентна субкультура виникає не для надання її прибічникам легітимних можливостей для досягнення успіху у «великому» суспільстві. Делінквентна поведінка – це адаптація молодих людей до власної культури нижчого класу. Бути делінквентним, з його точки зору, – це єдиний шлях для виправдання очікування культури нижчого класу. Теорію У. Міллера можна віднести до теорій передачі культурного досвіду, тому що агресивність та інші види ненормальної поведінки мотивовані соціалізацією нижчого класу. Немарксистські конфліктні теорії представлені також дослідженнями Дж. Лі і Дж. Янга, які вважають, що злочинність робочого класу виникає незалежно від системи, це частина індивідуальної відповіді на жорстоке виховання з множиною позбавлень, що ще більше сприяє їх жорстокості. Важке дитинство і бажання чинити опір важким умовам часто призводять до злочинів. Це багато в чому пояснює, чому переважна чисельність ув'язнених належать до некваліфікованих робітників і чому їх заарештовують в чотирнадцять разів частіше, ніж професіоналів [29, с. 54–71].

Незважаючи на деяку «заідеологізованість», конфліктологічні теорії, безумовно, мають безперечний евристичний потенціал, оскільки вони не лише вказують на вади сучасного суспільства, його системи соціального контролю, але й виокремлюють невід'ємну якість будь-якого процесу в соціумі – конфлікту і протиріччя між соціальними групами, інститутами.

Необхідно враховувати ту обставину, що нині в науці багато з розглянутих теорій соціальних проблем девіантної поведінки стали вже класичними, і під впливом економічних, політичних, соціальних змін поступово трансформуються. Так, концепція соціальної дезорганізації еволюціонує в теорію соціального реформування, водночас сприймаючи з радикального напрямку всі нові конструкції. А, наприклад, теорія диференціальної асоціації розвивається у напрямі пошуку шляхів формування оптимальної культури суспільства і вдосконалення виховання, конструювання соціальних механізмів контролю девіантної поведінки. У зв'язку з цим поступово пріоритетного значення набуває багатофакторний підхід до дослідження девіантної поведінки і соціальних проблем, пов'язаних з нею. З точки зору такого підходу людина існує як продукт певного суспільства, його нормативно-рольової структури, культури і субкультури, конфліктів, на які істотно впливають економічні, психологічні, географічні, біологічні й історичні чинники. При цьому звертається увага не лише на власне девіантну поведінку, а і на пов'язані з нею моменти – соціальні санкції, соціальні статуси та ролі.

Як зазначалось вище, наслідком порушення правових і моральних норм є відповідні їм соціальні санкції, за допомогою яких забезпечується реалізація встановлених у суспільстві (за допомогою права і моралі) правил поведінки. Під санкцією слід розуміти явища щодо забезпечення дії соціальної норми. При цьому розрізняють позитивні соціальні санкції (заохочення до бажаних для суспільства дій, що схвалюються) і негативні (покарання за несхвалювані, небажані дії). Кваліфікація дії залежить від типу суспільства, групи – і безпосередньо визначається пануючими в них ціннісними орієнтаціями і нормами. Одні соціальні санкції (наприклад, правові) суворо регламентуються, формалізуються і застосовуються уповноваженими органами і особами; інші (наприклад, моральні) – є неформальними, застосовуються активними членами суспільства, групи.

Слід підкреслити, що система санкціонування, відображаючи розвиток соціуму, не представляє собою раз і назавжди заданої схеми жорстко фіксованих заходів і засобів соціальної регуляції. Навпаки, санкції забезпечують конкретизацію поведінки стосовно певного етапу розвитку цього суспільства. Від них залежить стан соціального порядку, оскільки у разі порушення механізму застосування соціальних санкцій стає можливим поширення різних видів девіантної поведінки, що набувають характеру соціальних проблем. У цьому плані важливо зазначити, що при типологізації статусних позицій особистості залежно від їх прийнятності або неприйнятності відносно соціальних норм пануючої нормативної культури, можна виокремити нормальні й девіантні статуси. Нормальний статус індивіда або групи є соціально схвалюваним у рамках нормативної культури, до нього можуть застосовуватися тільки позитивні санкції, в той час як девіантний статус є соціально неприйнятним відносно цінностей пануючої нормативної культури, але може бути схвалюваним у межах конкуруючої девіантної субкультури. Делінквентний статус є окремим випадком девіантного, до нього однозначно застосовуються негативні санкції.

Якщо статус характеризує соціальну позицію особистості або групи, то роль – це характеристика очікуваної поведінки людей, що мають певний статус. Оскільки можна виокремити нормальні, девіантні й, у тому числі, делінквентні статуси, то за визначенням їм відповідатимуть нормальні, девіантні й делінквентні ролі. Індивід досить чуйно реагує на рольові вимоги, прийняті в групі або суспільстві в цілому, в той час як самі стандарти поведінки багато в чому детермінуються соціокультурними традиціями соціального середовища. Соціальна група прагне до того, щоб особа поведилася більш-менш ідентично тим соціальним нормам, які в ній домінують, хоча соціальне середовище впливає на поведінку особи багато в чому ненавмисно, через її участь в процесі «відігравання» соціальних ролей і виконання відповідних функцій. Включаючись в систему соціальної взаємодії, особа отримує враження про те, що схвалюється в групі, соціальному оточенні, а що, навпаки, не схвалюється і відкидається. Тому в процесі включення індивіда в девіантне співтовариство, у міру зростання ідентичності з девіантами, на нього починає впливати механізм навмисного, цілеспрямованого залучення до норм девіантної субкультури і відповідних стандартів поведінки.

Література.

1. Кравченко А. Социология: учеб. для вузов. Москва: Логос, 2000. 254 с.
2. Коэн А. Исследование проблем социальной дезорганизации и отклоняющегося поведения. *Социология сегодня. Проблемы и перспективы*. Москва, 1965. С. 519–550.
3. Краткий словарь по социологии; под общ. ред. Г. Гвишиани, Н. Лапина. Москва: Политиздат, 1988. 448 с.
4. Шипунова Т. Правовое нормотворчество как элемент социального контроля. *Социальный контроль над девиантностью*. Спб., 1998. С. 85–97.
5. Словник-довідник для соціальних працівників та соціальних педагогів; за заг. ред. А. Капської, С. Толстоухової. Київ: К.І.С., 2000. 490 с.
6. Комлев Ю., Сафиуллин Н. Социология девиантного поведения: вопросы теории. Казань: Изд-во КГУ, 2000. 161 с.
7. Олаві І. Реформа тюремної системи у Чехії. *Тюремная реформа в посттоталитарных странах: материалы междунар. семинара, 10–12 нояб. 1998 р.* Донецк, 1998. С. 146–147.
8. Гишинский Я. Социология девиантного поведения как специальная социологическая теория. *Социс*. 1999. № 4. С. 72–78.
9. Омельченко Е. Молодежные культуры и субкультуры. Москва: Ин-т социологии РАН, 2008. 183 с.
10. Словник-довідник для соціальних педагогів / за заг. ред. А. Капської, І. Пінчук, С. Толстоухової. Київ: К.І.С., 2000. 490 с.
11. Социальная работа; под ред. В. Бех, М. Вовканич. Київ: Юрист, 2008. 177 с.
12. Афанасьев В., Гишинский Я. Социология девиантного (отклоняющегося) поведения. СПб.: ТРИС, 2003. 198 с.
13. Фролов С. Социология: учебник. Москва: Аспект Пресс, 2006. 421 с.
14. Иншаков С. Зарубежная криминология. Москва: НОРМА, 2006. 266 с.
15. Савина М. Детерминанты девиантной поведінки. *Медицинская психология*. 2008. Т.3 № 4. С. 67–70.
16. Комлев Ю., Сафиуллин Н. Социология девиантного поведения: вопросы теории. Казань : Изд-во КГУ, 2000. 161 с.
17. Фрейд З. О клиническом психоанализе. Избранные сочинения; пер. с нем. Г. Барышникова. Москва: Медицина, 1991. 288 с.
18. Дюркгейм Е. О разделении общественного труда. Метод социологии; пер. с фр. А. Гофмана. Москва: Наука, 1991. 572 с.
19. Дюркгейм Е. Норма и патология. *Рубеж: альманах социальных исследований*. Сыктывкар, 1991. № 2. С. 82–88.
20. Мендра А. Основы социологии: учеб. пособие для вузов; пер. с фр. Е. Пучковой. Москва: NOTA BENE, 2000. 342 с.
21. Parsons T. The Social System. N.Y.: Free Press, 1951. 367 p.
22. Grazia S de. The political community: a Study of anomie. Chicago: Chicago University Press, 1998. 122 p.
23. Orry M. Anomie. History and meanings. Boston: Sage, 1978. 140 p.
24. Dryfoos J. G. Adolescents at risk: prevalence and prevention. N.Y.: Oxford University Press, 1990. 263 p.
25. American Corrections / ed. by Todd R Clear, F. Cole George. Belmont California: Wadsworth Publishing Company, 1994. 368 p.
26. Dryfoos J. G. Adolescents at risk: prevalence and prevention. N.Y.: Oxford University Press, 1990. 263 p.
27. Foucault M. Discipline and punish: the birth of prison. N.Y.: Penguin Books, 1994. 295 p.
28. Greenberg D. Delinquency and the Age Structure of Society. *Contemporary Crises: Crime, Law and Social Policy*. Chicago, 2002. P. 171–201.
29. Erikson E. Identity, youth and crisis. N.Y.: Longmann, 1968. 253 p.

Галина Дутчак

доцент кафедри публічного управління та публічної служби,
НАДУ при Президентіві України, к.і.н.

ЖІСКАРДІЗМ: СУТНІСТЬ ПОЛІТИКИ ЕКС-ПРЕЗИДЕНТА ФРАНЦУЗЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ В. ЖІСКАР Д'ЕСТЕНА

У статті досліджено організацію і підготовку до візиту екс-президента В. Жіскар д'Естена в Київ, у 1975 р. Охарактеризовано підбір культурної програми під час перебування високих гостей у столиці Української РСР. Проаналізовано промови Голови Верховної Ради Української РСР І. С. Грушецького і В. Жіскар д'Естена під час офіційного сніданку. Проаналізовано праці В. Жіскар д'Естена, які присвячені державному управлінню. Сформульовані висновки та пропозиції щодо необхідності покращення державного співробітництва України і Французької Республіки.

Ключові слова: Французька Республіка, Українська РСР, міждержавне співробітництво, Київ, протокол, культура, переговори, управління.

Galyna Dutchak

Associate Professor of the Public Administration and Service Department,
the NAPA under the President of Ukraine, PhD in Historical Sciences

GISCARDISM: THE RATIO OF POLICY OF THE FORMER PRESIDENT OF THE FRENCH REPUBLIC V. GISCARD D'ESTAING

To our opinion, the work of P.Avril «The Government of France» remains relevant, which analyzes the problems of public administration in France, relevant for Ukraine. As P.Avril pointed out, it is necessary that a certain state organization provide a link between the authorities and citizens at the national level. However, this problem is still unresolved.

At present, for Ukraine, the actual thoughts of V.Giscard d'Estaing are relevant, since he himself sought to assume the role of a rival and ideologue of a nation.

The study of V.Giscard d'Estaing and the Ukrainian issue of domestic science paid little attention. In the scholarly works of the French scholars Maurice Duverger, Pierre Mendus France, T.Terenzi, P.Dabesier, J.Batorelier, T.Pfisterer, the attention was paid to the style and methods of V.Giscard d'Estaing management. Considerable attention of this problem is paid by Russian scientists D. Shmelev and A. Borsukova. Against the backdrop of a large number of scientific materials about V.Giscard d'Estaing, until now, the strongest research by G.Moyseev remains and that they have no equal in breadth of thought.

The analysis of these publications shows that the question of V.Giscard d'Estaing stay in Kyiv in 1975 was not the subject of a separate study.

The purpose of the paper is to study the friendly visit of V.Giscard d'Estaing to Kyiv in 1975. To achieve this goal, the following tasks need to be solved: 1) to define the goals and objectives of the visit of V.Giscard d'Estaing to the capital of the Ukrainian SSR; 2) to analyze the features of the state protocol of the Soviet era; 3) to characterize the state activity of V.Giscard d'Estaing.

As a politician, V. Giscard Esten received recognition in the «years of de Gaulle» during the «Pompidou» years. V.Giscard d'Estaing was first elected to parliament in 1956, and in 1959, having acquired the reputation of a good financial expert, he became a member of the government of Ch. de Gaulle.

The mass media of Ukraine from October 17, 1975 reported that in the capital of Soviet Ukraine arrived President of the French Republic Valery Giscard d'Estaing, who was in the USSR at the invitation of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR and the Soviet government with an official visit.

A telegram from Moscow on September 30, 1975 was sent the document to the Deputy Minister of Foreign Affairs of the Ukrainian SSR V.A.Kravets: This document was completely marked by the day of the visit (October 16 (Thursday)) of the President of the French Republic. In particular, it was noted that the President will arrive in Kyiv (Boryspil airport) at 10.40. The leaders of the Ukrainian SSR must meet. In the offer was indicated on such detail and instead of an honor guard - entry to the residence by cars. The document also stated that the meeting of the President of the Republic with the Chairman of the Presidium of the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR would take place in the building of the Verkhovna Rada or the Council of Ministers and continue for approximately two hours, from 13.45. to 16. 00. Breakfast was offered in honor of the President of the Republic and Mrs. Giscard d'Estaing in the Mariinsky Palace; for breakfast, the presence of about 80 people was offered.

If analyze the «Program of the official visit to the USSR of their Excellency Mr. Valery Giscard d'Estaing, the President of the French Republic, and Mrs. Giscard d'Estaing», it is more solemn and businesslike in terms of the state protocol.

If analyze the program of the official reception of V.Giscard d'Estaing in Moscow, then there was no mention of a meeting with L.I.Brezhnev, but in reality all negotiations took place in the presence of L.I.Brezhnev, the first secretary of the Communist Party of the USSR.

The book «French Democracy», written in 1976, as an alternative to the modern program of the left forces proposing a socialist conception of the development of French society, is important for the characterization of socio-political views of V.Giscard d'Estaing, this work is based on an analysis of two foundations of France's contemporary : socio-economic and

political, termed «pluralism». This book still remains a valuable source for understanding the essence of Giscard's policy. Ukraine and Russia are closely linked both geographically and historically, so sooner or later we will have to establish good-neighbourly relations. It should be remembered that the French Republic has been a strategic partner of Russia for centuries. Russia's presence has always been in the history of state cooperation between Ukraine and France. The same should be guided by the principles of the famous British statesman Palmerstone «in Britain there are no permanent friends or allies, but there are only permanent interests».

Key words: French Republic, Ukraine, state cooperation, V.Giscard d'Estaing, V.Shcherbytsky, Kyiv, protocol, national culture, negotiations.

Постановка проблеми

Французька Республіка є членом дуже обмеженого кола держав, які здатні приймати рішення світового масштабу і, згодом, може стати центральною державою Європи. І в контексті сучасних глобалізаційних процесів і реального блокування України іншими державами Французька Республіка, вважаємо, й надалі буде підтримувати Україну в європейських організаціях.

На даний час у резиденції президента Французької Республіки заявили, що Еммануель Макрон назвав реалізацію Мінських угод такою, що зайшла у безвихідь, і підкреслив необхідність ужиття конкретних заходів з деескалації конфлікту і полегшення страждань народу, припинення вогню і негайного здійснення гуманітарних заходів, запропонованих Францією і Німеччиною.

На травень 2018 р. заплановано приїзд Еммануеля Макрона на міжнародний економічний форум до Санкт-Петербурга. На зустрічі планується обговорення низки важливих питань у тому числі й тих, що стосуються України.

Як бачимо у міждержавному співробітництві між Україною і Французькою Республікою завжди присутня Росія. Державні візити президентів Французької Республіки: Ш. де Голля, В. Жіскар д'Естена, Ф. Міттерана починалися із Москви, потім обов'язково один-два дні у Києві, потім знову відліт у Москву.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій у наукових роботах французьких учених М. Дюверже, М. Мендес-Франс, Т. Терензі, П. Дабезьє, Ж. Боторельє, Т. Пфістерє акцентовано увагу на стилі та методах управління В. Жіскар д'Естена. Значна увага з означеної проблематики приділена російськими вченими Д. Шмельовим [1] і А. Борсуковою [2]. На тлі багатой кількості наукових матеріалів про В. Жіскар д'Естена до цього часу залишаються найсильнішими дослідження Г. Мойсеева [3], які не мають собі рівних за широтою думки.

Аналіз цих публікацій свідчить, що питання перебування В. Жіскар д'Естена в Києві, у 1975 р. не було предметом окремого дослідження.

Мета

Мета статті полягає у вивченні дружнього візиту В. Жіскар д'Естена в Київ у 1975 р. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати особливості державного протоколу радянського часу і охарактеризувати державницьку діяльність В. Жіскар д'Естена.

Виклад основного матеріалу

Як політик, В. Жіскар д'Естен отримав визнання в «роки де Голля» та за часів правління Ж. Помпіду. У 1956 р. Валері Жіскар д'Естен був

уперше обраний у парламент, а у 1959 р., маючи вже репутацію доброго спеціаліста із фінансових питань, увійшов до складу уряду Ш. де Голля. З 1962 по 1974 рр. (із перервами з 1966–1969 рр.) В. Жіскар д'Естен був міністром економіки і фінансів. Він брав безпосередню участь у виробленні політичних і економічних рішень. Ліберальний план стабілізації 1963 р. є тому прикладом. Водночас перебуваючи в уряді, він створив свою політичну партію, що претендувала на створення французького ліберального напрямку і наполегливо пропагувала свою ідеологію за допомогою зібрань «Перспективи і реальність». Жіскардизм не був відкритим або створеним конкретною людиною. Він представляє доволі складну структуру, невід'ємну від особистості В. Жіскар д'Естена і його політики, від ліберальної традиції та інтелектуальних дискусій того часу. У всіх своїх виступах, на всіх етапах своєї політичної кар'єри він висловлювався за менш централістичний стиль правління, за ослаблення ролі держави в житті суспільства і за здійснення на практиці принципів плюралістичної демократії, але разом із тим сповідував терпимість, прагнення діалогу, забезпечення громадських прав і соціальних реформ.

У квітні 1974 р. несподівано помер президент Ж. Помпіду. У травні відбулися позачергові президентські вибори. Як один із кандидатів від лівих сил знову виступив Ф. Міттеран. Правляча коаліція розділилася. Від неї балатувалися два кандидати – экс-прем'єр-міністр Ж.-Ж. Шабан-Дельмас від партії ЮДР і экс-міністр фінансів В. Жіскар д'Естен від «незалежних республіканців». При цьому голісти розкололися. Близький співробітник Ж. Помпіду, молодий міністр внутрішніх справ Ж. Ширак закликав виборців голосувати не за офіційного кандидата ЮДР Ж.-Ж. Шабан-Дельмаса, а за його противника – В. Жіскар д'Естена, який, на думку Ж. Ширака, мав більше шансів на перемогу.

До передвиборчої програми В. Жіскар д'Естена входило проведення ліберальних реформ: покращення умов праці, збільшення пенсій, розширення прав жінок і молоді, скорочення терміну перебування президента у владі до п'яти років, зменшення втручання держави в економіку.

Якщо в уряді Ж. Помпіду головну роль відігравали голісти, то в уряді В. Жіскар д'Естена – «незалежні республіканці». В уряд Ж. Помпіду входило чотири «незалежні республіканці» і 19 голістів, а в уряді В. Жіскар д'Естена залишилося лише п'ять голістів.

Ставши президентом, В. Жіскар д'Естен намагався створити імідж президента як людини, близької до народу. Він з'являвся на святкових прийомах у демократичному піджаку (а не у фракту), сам водив машину, демонстрував перед журналістами гру на акордеоні, запрошував на сніданок в Елісейський палац двірни-

ків і прислугу, відвідував житла пересічних французів (у супроводі теле- і фоторепортерів). Проте все ж таки не зміг позбавитися репутації гордovitого аристократа, власника чотирьох старовинних маєтків і більше 500 га землі.

Засоби масової інформації України за 17 жовтня 1975 р. повідомляли, що в столицю Радянської України прибув Президент Французької Республіки Валері Жіскар д'Естен, який перебував у СРСР на запрошення Президії Верховної Ради СРСР і Радянського уряду з офіційним візитом.

Уперше В. Жіскар д'Естен відвідав Радянський Союз у 1964 р. Він був співголовою постійної діючої змішаної радянсько-французької комісії, брав участь у розробці заходів економічного, промислового і науково-технічного співтовариства між СРСР і Францією, підготовці низки важливих радянсько-французьких економічних угод. В. Жіскар д'Естен не раз заявляв, що співробітництво з Радянським Союзом являє собою один з основоположних елементів французької зовнішньої політики.

Це був візит-відповідь, оскільки в грудні 1974 р. у Рамбуйє відбулася робоча зустріч між Генеральним секретарем ЦК КПРС Л. І. Брежнєвим і Президентом В. Жіскар д'Естеном, яка надала нового імпульсу розвитку радянсько-французьких відносин і підтвердила сталість політики згоди і співробітництва між двома державами. Від імені Французької Республіки В. Жіскар д'Естен поставив свій підпис під заключним актом Народи з питань безпеки і співробітництва в Європі, який він розцінив як договір заради миру, що має своєю метою безпеку в Європі.

До зустрічі Президента Французької Республіки в Києві Українська сторона ретельно готувалася. Так, відповідно до Постанови ЦК КПРС від 18 вересня 1975 р. «Про заходи у зв'язку з офіційним візитом в СРСР президента Французької Республіки В. Жіскар д'Естена» ЦК Компартії України постановило:

«1. Затвердити програму перебування в м. Києві президента Французької Республіки В. Жіскар д'Естена;

2. Доручити Київським міськкому Компартії України та міськвиконкому:

а/ при зустрічі і проходах В. Жіскар д'Естена прикрасити Бориспільський аеродром і вулиці по шляху слідування до резиденції державними прапорами Франції, СРСР і УРСР та привітальними транспарантами французькою, російською та українськими мовами;

б/ організувати зустріч і проводи президента Франції на аеродромі з участю представників трудящих м. Києва (300 осіб), а також на вулицях міста по шляху слідування від аеродрому до резиденції;

[...] 4. Управлінню по іноземному туризму при Раді Міністрів УРСР розмістити французьких кореспондентів у готелі «Дніпро», забезпечити їх обслуговування, у тому числі й автотранспортом, за їх рахунок.

Організувати для іноземних журналістів робочі приміщення, обладнавши їх відповідним чином. Витрати по обладнанню робочих приміщень віднесли за рахунок резервного фонду Ради Міністрів СРСР.

5. ПАТАУ, Держтелерадіо УРСР і Держкіно УРСР забезпечити висвітлення в пресі, по радіо, телебаченню і кінохроніці перебування В. Жіскар д'Естена в м. Києві.

Опублікувати в день прибуття президента до Києва в газетах «Радянська Україна», «Правда України», «Вечірній Київ» короткі біографічні дані і фотографії В. Жіскар д'Естена.

6. Міністерству зв'язку УРСР забезпечити делегацію, а також іноземних журналістів, які супроводжують В. Жіскар д'Естена, необхідними каналами зв'язку із закордоном, уключаючи телекси.

9. Апарату Президії Верховної Ради УРСР, Управлінню справами Ради Міністрів УРСР та МЗС УРСР подати пропозиції про сувеніри В. Жіскар д'Естена з дружиною і супроводжуваним особам.

10. Витрати, пов'язані з перебування в м. Києві В. Жіскар д'Естена з дружиною і супроводжуваних осіб, уключаючи витрати по прийому французької підготовчої групи, віднести на рахунок резервного фонду Ради Міністрів СРСР» [4].

Як бачимо із офіційного документа, керівництво Радянської України ретельно готувалося до зустрічі високого гостя. Якщо проаналізувати візити офіційних високих гостей інших держав, то вони відбувалися приблизно за одним і тим сценарієм.

Телефонограмою із Москви 30 вересня 1975 р. був відправлений документ Заступнику Міністра закордонних справ Української РСР В. А. Кравцю: «Для Вашей ориентировки сообщаем Вам французский проект программы пребывания в Киеве Президента Французской Республики Валери Жискара д'Естена с супругой, переданной шефом протокола Министерства иностранных дел Франции Англесом» [5]. У цьому документі було повністю розписано день візиту (16 жовтня (четвер) президента Французької Республіки. Зокрема, зазначалося, що президент прибуде до Києва (аеропорт Бориспіль) о 10.40 хв. Зустрічати повинні керівники Української РСР. У пропозиції було вказано на таку деталь: замість почесного караулу – в'їзд на машинах у резиденцію. Також у документі було зазначено, щоб зустріч президента Республіки з Головою Президії Верховної Ради УРСР проходила б у будівлі Верховної Ради або Ради Міністрів і мала тривати приблизно дві години, із 13.45 хв. до 16. 00 год. Пропонувався сніданок на честь Президента Республіки і пані Жіскар д'Естен у Маріїнському палаці; на сніданку пропонувалася присутність близько 80 осіб. «19.30 хв. Официальное посещение спектакля в театре им. Шевченко (украинский балет). Желательная продолжительность – не более 2 часов. Одежда: для мужчин – повседневный костюм, для женщин – длинное платье. Зав. Протокольным отделом МИД СССР Д. Никифоров» [6].

З деяких питань перебування Президента Франції В. Жіскар д'Естена консультувався І. Пересащенко з першим заступником Міністерства закордонних справ СРСР В. В. Кузнецовим. Після консультації в ЦК КПРС за доручення В.В. Кузнецова завідуючий Першим Європейським відділом МЗС СРСР Ю. В. Дубінін (згодом він був послом Росії у Французькій Республіці) повідомив, що зустріч керівників республік доцільно проводити у Верховній Раді, але, якщо керівництво республіки вважатиме за доцільне, то таку зустріч можна було б провести і в Раді Міністрів УРСР. Також пропонувалося, щоб із тостом на офіційному сніданку від імені Президії Верховної Ради УРСР і уряду України виступив І. С. Грушецький, «Что касается рассадки в автомаши-

нах, то главный сопровождающий из Москвы обязательно должен быть в машине, в которой будет ехать президент Франции.

Руководители республики, встречающие президента в аэропорту, рассаживаются в автомашины по их усмотрению. Однако Председатель Президиума Верховного Совета УССР должен сопровождать президента Франции в одной с ним машине.

Кроме этого, заместитель заведующего международным отделом ЦК КПСС тов. Загладев В. В. сообщил, что в Москве по трасе от аэропорта до резиденции президента Франции трудящиеся столицы будут встречать в пяти местах – всего 30 тыс. чел. В связи с этим он считает целесообразным – в Киеве французских гостей встречать в 3–5 местах» [7].

На даний час у нас може виникнути запитання, чому В. Жіскар д'Естен, президент Французької Республіки не зустрівся із першою особою радянської України – В.В.Щербицьким? Для європейських лідерів вважалося, на той час, що перший секретар ЦК КП України – це особа, яка очолює партію. А ось Голова Президії Верховної Ради УРСР – це виборна посада і на цю посаду обирає народ держави.

У документі для службового користування: «Питання, що були обговорені на Нараді у Голови Президії Верховної Ради УРСР І. С. Грушецького по виконанню постанови ЦК Компартії України «Про програму перебування в м. Києві президента Французької Республіки В. Жіскар д'Естена від 8 жовтня 1975 р.»» [8] на чотирьох сторінках тексту було розписано відповідальних за проведення вищезазначеного заходу і директивно всім розіслано. Так, зокрема, у документі зазначалося: «Організація зустрічі та проведів президента представниками трудящих міста (перевезення в аеропорт 300 осіб, їх розміщення, забезпечення прапорцями Франції, СРСР і УРСР), забезпечення букетів квітів і вручення їх гостям в порядку, передбаченому програмою (т.т. Лаврухін М. В., Циба В. М.)» [9]. У документі чітко розписувалася організація зустрічі та проведів президента та супроводжуваних осіб. Так, на І. Н. Катаргіна і М. В. Коняхіна покладалася організація руху колони автомашин від аеропорту і по маршрутах, указаних у програмі, підготовка ескорту супроводження машини президента, забезпечення порядку в аеропорту, на вулицях, містах, об'єктах показу та біля резиденцій і готелів. На М. В. Лаврухіна покладалася організація зустрічі та проведів президента трудящими міста (хутір Шевченка, Ленінградська площа, площа Слави, на вулицях Січневого повстання та Кірова) – 15 тис. осіб. Забезпечення їх прапорцями Франції, СРСР та УРСР, а також оформлення вулиць міста по шляху слідування гостей державними прапорами Франції, СРСР та УРСР, а також привітальними транспарантами.

Чітко в документі було розписано підготовку резиденції для Президента та готелів для гостей. Цікавим, як на нашу думку, було: «Забезпечення військового оркестру при покладанні вінка на могилі Невідомого солдата та виконанні державних гімнів в театрі ім. Т. Г. Шевченка; Розробка і організація виконання програм відвідання об'єктів показу: Софійський музей, театр ім. Т. Г. Шевченка (балет «Лісова пісня»). Виготовлення запрошень, лібретто (французькою, російською та українськими мовами)... Організація виготовлення друкованої продукції, пов'язаної з перебуванням Пре-

зидента Франції у Києві. Забезпечення фотографування та вручення наборів фотокарток гостям» [10].

Зазначимо, що український балет «Лісова пісня» був візитною карткою для всіх високих гостей, що відвідували Київ.

За програмою перебування в м. Києві президента Французької Республіки Валері Жіскар д'Естена з дружиною біля трапу літака гостей зустрічали В. В. Щербицький з дружиною, І. С. Грушецький з дружиною, О. П. Ляшко з дружиною, В. О. Кравець. У зустрічі також брали участь І. Д. Степаненко, Я. Я. Колотуха, Г. Ф. Яремчук, А. М. Барановський, О. К. Романовський, В. Г. Старунський, О. Ф. Федоров, М. А. Орлик, І. О. Герасимов, М. В. Лаврухін, Г. М. Менжерес, В. М. Циба та представники трудящих (300 осіб) з прапорцями Франції, СРСР і УРСР. На аеродромі вивішувалися державні прапори Франції, СРСР і УРСР та привітальні транспаранти французькою, російською і українською мовами. Дівчата мали вручити букети квітів президенту, основним супроводжуваним та жінкам із складу делегації. Навпроти вище написаного речення в документі зроблено напис «Квіти Президенту не вручалися» [11].

На нашу думку квіти не вручалися, тому що для європейських лідерів було не прийнято, щоб чоловік чоловіку дарував квіти. Згодом, у державний протокол внесли таку деталь: при зустрічі високого гостя у аеропорту зустрічають дівчата в українському вбранні з хлібом і сіллю.

О 10.50 хв. планувався від'їзд з аеропорту. На автомашині В. Жіскар д'Естена встановлювався штандарт президента та прапорці СРСР і УРСР. Їх повинен був супроводжувати ескорт мотоциклістів. По шляху слідування від аеропорту до резиденції вивішувалися державні прапори Франції, СРСР і УРСР та привітальні транспаранти французькою, російською і українськими мовами. Планувалося, що гостей вітатимуть трудящі в місцях: хутір Шевченка, Ленінградська площа, площа Слави та по вулицях Січневого повстання і Кірова до вул. Р. Люксембург (усього 15 тис. осіб).

Далі за програмою було розписано розміщення Президента з дружиною і основних супроводжуваних осіб. Головні супроводжувачі особи з Москви (М. А. Яснєв, С. В. Червоненко з дружиною) розміщувалися в особняку по вул. Кірова 24.

О «12.00 – 13.00. зустріч з т.т. Грушецьким І. С. і Ляшком О. П. в приміщенні Президії Верховної Ради УРСР. Під час бесіди т. Грушецький І. С. розповідь про структуру та діяльність Верховної Ради УРСР, а Ляшко О. П. – про розвиток економіки, науки і культури республіки. Присутні т.т. Бурмистров О. О., Розенко П. Я., Колотуха Я. Я., Барановський А. М., Кравець В. О., Циба В. М. Під час зустрічі В. Жіскар д'Естена з керівниками УРСР його дружина відвідує Київський палац піонерів та школярів. Супроводжують т.т. Грушецька Г. Є., Менжерес Г. М.» [12]. В документі від руки дописано «На зустрічі був присутній т. Щербицький В.В.». Додамо, що в газетах з офіційним повідомленням про перебування президента Французької Республіки вміщені фотографії, де Щербицький В. В. і В. Жіскар д'Естен у супроводі офіційних осіб.

З 13.30 – 15.30 планувався за програмою сніданок від імені Президії Верховної Ради і Уряду Української РСР в Маріїнському палаці, а також обмін промовами

між І.С. Грушецьким і В. Жіскар д'Естеном. Якщо вірити «Правді України» від 17 жовтня 1975 р., то в ній надрукована промова Голови Президії Верховної Ради Української РСР І. С. Грушецького. У своїй промові І. С. Грушецький привітав гостей столиці, відзначив дружні стосунки між державами, згадав Л. І. Брежнєва. На нашу думку, ось що було цікавим у виступі:

«Нам приємно відзначити, що у зовнішньоекономічних, науково-технічних, культурних зв'язках СРСР і Франції активно бере участь і Українська РСР. Можна було б навести приклади такої співпраці в сфері енергетики, дослідження космічного простору, електроніки, охорони навколишнього середовища, сільського господарства. Тісними вузлами дружби пов'язані багато українських і французьких споріднених міст.

В той же час, поза сумнівом, є ще не використані можливості. І ми виступаємо за те, щоб радянсько-французька співпраця розвивалася вглиб і вище.

Народ Української РСР, як і усі радянські люди, гаряче схвалюють і одностайно підтримують миролюбний зовнішній курс нашої партії і держави... Ми сподіваємося, пане Президент, що Ваш візит, який проходить в умовах нових можливостей, відкритих успішним завершенням наради по безпеці і співпраці в Європі, Ваші переговори в Москві і їх результати послужать новим стимулом усебічному розвитку дружніх стосунків між нашими країнами і народами» [13].

Валері Жіскар д'Естен у своїй промові зазначив, що він радий теплій зустрічі, які і тоді, коли він у 1966 р. разом із Ш. де Голлем відвідав Київ. Подаємо уривок із промови: «Для мене, що брав участь у бойових діях в роки Другої світової війни, особливо приємно бачити, як з руїн і попелу піднялося ваше місто, які прекрасні проспекти і парки прикрашають його зараз».

Президент Французької Республіки відмітив величезні успіхи, досягнуті українським народом. Він сказав, зокрема, що Україна, яка завжди славилася як житниця країни, стала нині республікою розвинутої промисловості, великих наукових центрів. Вона може бути хорошим партнером в економічному співробітництві в системі радянсько-французьких зв'язків, що все більш розвиваються. Президент Франції висловився за подальше розширення і поглиблення зв'язків між двома країнами в науковій і культурній сферах. Кількість наукових установ і навчальних закладів, число наукових відкриттів, підкреслив високий гість, дає змогу говорити про те, що столиця України є одним із найбільших центрів науки і культури в Європі.

«Я дуже радий, що сьогодні відвідав ваше місто. На мій погляд, Київ є одним і наймолодших і енергійних міст Радянського Союзу» [14].

Знову повернемося до програми перебування В. Жіскар д'Естена в Києві. Із 16.00 планувалося покладання вінка на могилу Невідомого солдата, огляд м. Києва та його історичних пам'яток. Слід зауважити, що із програми викреслена позиція 17.00 – 18.00 – огляд Інституту надтвердих матеріалів АН УРСР. В поїзді по місту та в інститут гостей повинні були супроводжувати тт. Грушецький І. С., Гусев В. О., Кравець В. О., Циба В. М.

Увечері В. Жіскар д'Естен дивився балет «Лісова пісня» у театрі опери та балету ім. Т. Г. Шеченка. «В центральній ложі разом з В. Жіскар д'Естеном з дружиною і основними супроводжуваними його особами

знаходяться тт. Грушецький І. С. з дружиною, Ляшко О. П. з дружиною, Романовський О. К., Кравець В. О. Решта гостей з французької сторони і супроводжуючі з радянської сторони розміщуються в ложах бельетажу, а іноземні кореспонденти – партері. Центральна ложа прикрашається державними прапорами Франції, СРСР і УРСР. Перед початком вистави виконуються державні гімни Франції, СРСР і УРСР. В театрі передбачаються буфети» [15].

Якщо проаналізувати «Програму офіційного візита в СРСР Их Превосходительства Господина Валери Жіскар д'Эстена, Президента Французской Республики, и Госпожи Жіскар д'Эстен», вона є більш урочистою і діловою з точки зору державного протоколу. У перший день перебування В. Жіскар д'Эстена у Москві, як ми бачимо за програмою, він відвідав мавзолей В. І. Леніна, поклав квіти на могилу Невідомого солдата, а з «17.00 Советско-французские переговоры (Екатерининский зал Большого Кремлевского дворца). Чай в честь госпожи Жіскар д'Эстена (Собственная половина Большого Кремлевского дворца). 19.00 – Официальный обед от имени Президиума Верховного Совета СССР и Правительства СССР (Грановитая палата Большого Кремлевского дворца)» [16].

15 жовтня за Програмою перебування В. Жіскар д'Эстена, офіційна делегація із Москви вилетіла у Тулу. Там відбувся від'їзд у Ясну Полянню і делегація відвідала музей-садибу Л. М. Толстого. Цього ж дня після обіду французькою делегацією відбулося покладання вінка до меморіальної дошки авіаполку «Нормандія-Неман». Із 16.00 знову продовження радянсько-французьких переговорів.

17 жовтня за програмою перебування високих французьких гостей було зарезервовано час для відвідання Бородіно. «13.30 – официальный завтрак от имени Их Превосходительств господина Валери Жіскар д'Эстена, Президента Французской Республики, и госпожи Жіскар д'Эстен (Посольство Франции); 15.30 – советско-французские переговоры; Госпожа Жіскар д'Эстен посещает музей древнерусского искусства им. Андрея Рублева; 16.45 – время резервируется для возможного подписания совместных советско-французских документов (Владимирский зал Большого Кремлевского дворца); 17.10 – представление Их Превосходительством господину Валери Жіскар д'Эстену, Президенту Французской Республики, и госпоже Жіскар д'Эстен глав дипломатических представительств, аккредитованных в СССР (Собственная половина Большого Кремлевского дворца). 17.30 – приём от имени Президиума Верховного Совета СССР и Правительства СССР (Георгиевский зал Большого Кремлевского дворца); 19.00 – пресс-конференция Президента Французской Республики в пресс-центре в гостинице «Интурист» (по просьбе французской стороны); 19.45 – запись выступления Президента Французской Республики по Центральному телевидению (телестудия в Останкино)» [17].

Якщо проаналізувати програму офіційного прийому В. Жіскар д'Эстена в Москві, то ніде не значалось про зустріч з Л. Брежнєвим, але в дійсності всі переговори відбувалися у присутності Л. Брежнєва – Генерального секретаря КП СРСР.

Семирічне правління В. Жіскар д'Эстена знаменувалося, як зазначає Д. М. Шемелев [18], важливими

змiнами в економічному і соціально-політичному житті Франції, як під впливом економічних потрясінь, так і в проведенні ліберального курсу президента. І нарешті, неоліберальна політика В. Жіскар д'Естена багато в чому визначила сучасний стан французького суспільства, спонукаючи еволюціонувати його морально-етичні норми. Таким чином, жіскардизм – це сучасність, що стала історією. Про нього писали, що його слухають, за ним спостерігають, ним захоплюються, він дратує і він же захоплює.

Саме в цей період були поставлені під сумнів стиль, методи і практика голлітського управління. Прийшовши до влади, В. Жіскар д'Естен протипоставив йому «нову еру у французькій політиці» – свою модерніську, ліберальну і європейську концепцію здійснення влади і політики. Саме це втілюється у стиль і практику «передового лібералізму» і склало основу характеру жіскардизма як сукупність внутрішньополітичних, зовнішньополітичних і соціально-економічних переконань.

Значущим для характеристики суспільно-політичних поглядів В. Жіскар д'Естена має його книга «Французька демократія» [19], написана у 1976 р., як альтернатива сучасній програмі лівих сил, що пропонували соціалістичну концепцію розвитку французького суспільства. Ця робота базується на аналізі двох основ сучасності Франції: соціально-економічної і політичної, означуваній як «плюралізм». Ця книга і до сьогодні залишається цінним джерелом для розуміння суті жіскардинської політики.

Друга робота «Двоє французів із трьох» [20] – безперечно, доповнює ідеї, викладені В. Жіскар д'Естеном, правда, уже з відтінком осмислення успіхів і невдач в роки свого правління. В умовах «соціалістичного експерименту» для забезпечення подальшого прогресу і еволюції демократії автор знову пропонує свій ліберальний вибір через єднання французів, через створення нової більшості, яке включало би «двох французів із трьох».

Згодом, освоюючи роль экс-президента, В. Жіскар д'Естен також неодноразово виступав із своїми роздумами про процеси, що відбувалися у Франції і у світі. Серед наступних його праць «Через п'ять 2000 рік» [21], що була написана напередодні президентських виборів 1995 р.; у ній аналізуються можливі орієнтації французької політики на порозі ХХІ ст., а також праця В. Жіскар д'Естена «Французи, роздуми про долю народу» [22], яка присвячена аналізу факторам сьогоденного «політичного занепаду Франції». У Москві 1990 р. вийшла книга В. Жіскар д'Естена «Власть і життя» [23]. Це дев'ять зустрічей із різними людьми: які спостереження зробив під час бесіди, як сприймав напружені моменти міжнародного і внутрішньополітичного характеру. Узагальнюючи, можна сказати, що це осмислення пройденого шляху В. Жіскар д'Естена. Він представив у книзі точно документовану версію найбільш важливих з його точки зору подій його септената.

Про В. Жіскар д'Естена написана праця «Жіскарівська демократія» Ж. -К. Птіфіса [24]. Це найбільш повне і комплексне викладення проблем, зв'язаних із жіскарівським рухом. Автор велику увагу приділяє концепції «передового лібералізму» В. Жіскар д'Естена, його теоретичній роботі «Французька демократія», а також реалізації його ідей і проектів під час президен-

ства, ставленню громадської думки до проваджуваної політики, причинам невдачі весною 1981 р. Критичне сприйняття жіскардизму, заснованого на марксистських позиціях, частково солідаризується із партійною лінією ФКП і ортодоксальними течіями ФСП висловлене в монографії «Жіскар д'Естен і ідея. Ессе про ідеологічні війни» [25].

Нині В. Жіскар д'Естен активно виступає у ЗМІ, пише книги. Звичайно, чимало уваги у своїх виступах він приділяє майбутньому України в Європі. Думки В. Жіскар д'Естена, державника і мислителя, є глибоко правдивими і дещо дискусійними, зокрема, щодо децентралізації України.

Висновки

Отже, на превеликий жаль, настала ера політиків-прагматиків, які не ведуть за собою народ, а лише намагаються задовольнити його першочергові потреби. Вони «дивляться на народ», а не ведуть народ. Проте Франція може по праву пишатися такими видатними особистостями, лідерами нації, як Наполеон, Жорж Клемансо, Шарль де Голль, Жак Ширак. На нашу думку, В. Жіскар д'Естен ввійде в історію державного управління як президент майбутнього. Його думки щодо управління державою будуть актуальними і через 50 і через 100 р.

Вагомими і актуальними для України є думки В. Жіскар д'Естена, адже він сам прагнув взяти на себе роль згуртовувача й ідеолога нації.

Серед напрямків подальших досліджень зазначеної проблематики на особливу увагу, заслуговують з нашого погляду, перспективні думки В. Жіскар д'Естена щодо децентралізації України і місця України у Європі.

Література.

1. Шемелев Д.М. Неолиберализм Валери Жискар д'Эстена. Автореф. кан.истр. наук: 07.00.03. Казань. 2001. 23 с.; Шмелев Д.М. Валери Жискар д'Эстен и жискардизм в политической жизни Франции (1974–1981). – Казань, 2004. – 236 с.
2. Борсукова А.В. Организационная структура «объединённой Европы» и Валери Жискар д'Эстена: 1962 – 2003 гг. Автореф. ... канд. истор. наук. 07.00.03. Москва, 2008. 23 с.
3. Моисеев Г.Ч. Валери Жискар д'Эстен. Новый стиль правой политики // Французский ежегодник. М., 2003. С. 233–254; Валери Жискар д'Эстен и проект «передового либерального общества». *Французский либерализм в прошлом и настоящем, серия Труды исторического факультета МГУ*. Т. 20. Москва: Московский университет. 2001. С. 192–217; Валери жискар д'Эстен на посту председателя Конвента в будущем Европы. Четвертый панъевропейский семинар, Балтийский федеральный университет им. Иммануила Канта, Калининград (21–22 апреля 2014 г.). Калининград: Балтиморский федеральный университет им. Иммануила Канта, 2015. С. 108–116 с.
4. МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 11–12.
5. ГДА МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 13.
6. ГДА МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 14.
7. МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 10.
8. ГДА МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 15.
9. ГДА МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 15.
10. ГДА МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 16.

11. ГДА МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 7.
12. ГДА МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 8.
13. ГДА МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 77.
14. ГДА МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 77.
15. ГДА МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 9.
16. ГДА МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 19.
17. ГДА МЗС України. Ф. 1, оп. 1, спр. 3043а, арк. 21.
18. Шемелев Д.М. Неолиберализм Валери Жискара д'Естена. Автореф. кан.истр. наук: 07.00.03. - Казань. 2001. – 23 с.
19. Giscard d'Estaing V. Democratie francaise. P., 1976.
20. Giscard d'Estaing V. Deux francais sur trois. P., 1984.
21. Giscard d'Estaing V. Dans cinq ans, l'an 2000. P. 1995.
22. Giscard d'Estaing V. Les Franqais, reflexions sur le destin d'un peuple. P., 2000.
23. Жискара д'Эстен. Власть и жизнь. М.: Междуна-род. Отношения. – 1990. – 320 с.
24. Petitfils J.-Ch. La Democratie giscardienne. P., 1981.
25. Giscard d'Estaing et les idees. Essai sur la guerre ideologique. P., 1980.

Катерина Лозовська

аспірант кафедри проектного менеджменту

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «КОМУНІКАЦІЙНА ІНФРАСТРУКТУРА»

У статті обґрунтовується важливість створення комунікаційної інфраструктури, яка забезпечить ефективне виконання функцій, повноважень місцевого самоврядування та сформує якісно нові відносини з територіальними громадами, підприємствами та установами. Проаналізовано наукові підходи та дослідження поняття «комунікаційна інфраструктура» через розкриття основних та супутніх компонентів. Розглянуто роль комунікації у зв'язку зі здійсненням реформи децентралізації, яка передбачає передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності.

Ключові слова: комунікація, комунікаційна інфраструктура, децентралізація, місцеве самоврядування, комунікаційний простір, інформаційно-комунікаційна інфраструктура.

Kateryna Lozovska

PhD student of the Project Management Department,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine

THEORETICAL APPROACHES IN DEFINING CONCEPTS «COMMUNICATION INFRASTRUCTURE»

Problem setting. An important trend that has been traced over the last decade is a radical change in the means of communicating the practice of state, public, political and other structures. The emergence and pace of the implementation of innovative information and communication technologies also significantly affect the communication process in the public administration system, providing a more effective exchange of information between public authorities, the public, business structures and other interested audiences. Therefore, the necessity of forming a communication infrastructure, which will ensure the fulfillment of the functions and powers of local self-government, becomes especially relevant.

The paper objective – is the analysis of existing scientific approaches and researches on the concept of «communication infrastructure», its scientific substantiation through the disclosure of the main and concomitant components and the definition of the constituent elements.

The paper main body. The academic definition in accordance with the interpretative and specialized dictionaries interprets the noun «communication» as: information exchange, communication; the fundamental feature of human culture, which is the intensive mutual communication of people on the basis of the exchange of various kinds of information; a phenomenon that reveals the semantic aspect of social interaction and communication that is oriented toward spiritual adherence to others, or joining them to oneself or to one another; mode of existence of phenomena of speech (along with speech).

The next important component of the term «communication infrastructure» we are investigating is the interpretation of the key term «infrastructure», which, according to interpretative dictionaries, is defined as: a set of industries and activities that serve both productive and non-productive sectors of the economy (transport, communications, communal services, general and vocational education, health care, etc.); branches of economy, scientific and technical knowledge, services, which directly provide production processes (infrastructure of society, cities, etc.).

So, in order to define the term «communication infrastructure», we can note that in the overwhelming majority it is a question of a universal infrastructure that meets the needs of both production and population, that is society as a whole. Such an assertion is based on the fact that communication is inherent in absolutely all spheres of life of a person and society, the application of which will differ in certain components (content, content, subject, object), but the process of communication activity is almost identical. Therefore, by specifying the characteristics of the components of the general infrastructure, we can determine that the next component should be the communication component after the institutional component.

Conclusions of the research. Under the communication infrastructure it is necessary to understand the set of information, information and telecommunication, cyberbusiness systems and subsystems, state and civil society institutes, a managed center and organizational, informational and analytical structures of the subject of the communication process, regulatory and legal mechanisms of information interaction, strategic planning tools and appropriate information market players (producers, consumers, distributors of information products and services) which form general conditions for the life of society and its development.

Key words: communication, communication infrastructure, decentralization, local government, communication space, information and communication infrastructure.

Постановка
проблеми

Важливою тенденцією, яка простежується протягом останнього десятиліття, є радикальна зміна засобів здійснення комунікаційної практики державних, громадських, політичних та інших структур. Поява та темпи впровадження іннова-

ційних інформаційно-комунікаційних технологій також суттєво впливають на комунікаційний процес в системі публічного управління, забезпечуючи ефективніший обмін інформацією між органами публічної влади,

© Лозовська К. С., 2018.

громадськістю, бізнес-структурами та іншими заінтересованими аудиторіями. Важливим аспектом комунікаційної діяльності органів влади та інших державних інституцій є пошук нових форм, методів і механізмів комунікаційної взаємодії та гармонізації відносин з суспільством, що впливатиме на підвищення легітимності органів влади та, як наслідок, забезпечить підтримку започаткованих державою реформ у вигляді сприяння реалізації державних політик та програм.

Варто зазначити, що окрему увагу приділено ролі комунікації у зв'язку зі здійсненням децентралізації влади та передачі значних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування, адже це передбачає формування якісно нових відносин з територіальними громадами, підприємствами, установами та організаціями. Тому особливої актуальності набуває необхідність формування комунікаційної інфраструктури, яка забезпечить виконання функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У наукових джерелах недостатньо приділено уваги дослідженню поняття «комунікаційна інфраструктура» та його складовим. Так, існує низка досліджень з питань інформаційно-комунікативної інфраструктури,

яка актуалізувалась Концепцією Національної програми інформатизації, Концепцією розвитку телекомунікацій та Концепцією розвитку електронного урядування та інформаційного суспільства, дослідниками яких є Волох О. [4], Масуда Ю. [25]. В основу наукового дослідження було покладено наукові здобутки з питань теорії комунікацій: Довгий С. [5], Еціоні А. [24], Ліпкан В. [20], Кулі Ч. [7], Почепцов Г. [13], Соколов А. [19], Шарков Ф. [22]; розвитку комунікацій в державному управлінні та комунікаційного простору: Рашковська О. [14], Кіслов Д. [6], Тихонова С. [21], Лашкіна М. [8]; розгляду інфраструктури та інформації як ресурсу управління соціально-економічними процесами: Абдєєв Р. [1], Безверхнюк Т. [2], Муравицька Г. [9], Пожуєв В. [12], Савченко В. [15], Седікова І. [16]. Однак, не дивлячись на значну кількість наукових напрацювань з питань комунікацій, малодослідженою залишається проблема дослідження щодо способів надання та отримання профільної інформації цільовим аудиторіям, можливості отримати зворотну реакцію на певні управлінські дії, що потребує ретельного дослідження в контексті розгляду комунікаційної інфраструктури.

Мета

Мета статті полягає в аналізі існуючих наукових підходів та досліджень поняття «комунікаційна інфраструктура», його науковому обґрунтуванні через розкриття основних та супутніх компонентів і визначенні складових елементів.

Виклад основного матеріалу

Деталізуючи розгляд поняття «комунікаційна інфраструктура» та обґрунтовуючи його значення в науці державного управління, розглянемо складові цього терміну. Обидва поняття є досить дослідженими в науковому та практичному аспектах, однак їх сполучення дає різні трактування різними науковцями. Академічне визначення відповідно до тлумачних та спеціалізованих словників трактує іменник «комунікація» (лат. communication – зв'язок,

повідомлення) як: обмін інформацією, спілкування [3, с. 562]; фундаментальна ознака людської культури, яка полягає в інтенсивному взаємному спілкуванні людей на основі обміну різного роду інформацією; феномен, що розкриває смисловий аспект соціальної взаємодії та спілкування, які орієнтовані на духовне приєднання до інших, або приєднання їх до себе чи один до одного; модус існування явищ мови (поряд з мовленням); спілкування за допомогою вербальних та невербальних засобів з метою передавання та одержання інформації; процес обміну інформацією між індивідами від джерела (адресанта) до одержувача (адресата, реципієнта) засобами спільної системи символів або коду; процес взаємодії людей і способи спілкування, які дозволяють створювати, передавати й приймати інформацію від джерела до отримувача за допомогою певного каналу; процес досягнення розуміння [20, с. 201].

В цілому термін «комунікація», на думку Ф. Денса та К. Ларсона, має понад 126 трактувань [22], що суттєво ускладнює його розуміння та наукове тлумачення. Комунікація як наукове поняття з'явилась на початку XX століття у дослідженнях Ч. Кулі, який визначав його як механізм, за допомогою якого стає можливим існування й розвиток людських відносин – усі символи розуму разом зі способами їх передачі в просторі й збереження в часі. Вона містить міміку, спілкування, жести, тон голосу, слова, письменність, друк, залізниця, телефон і безпосередньо останні досягнення із завоювання простору і часу [7, с. 379].

Е. Масуд характеризує комунікацію як економічну категорію та суспільне благо, яке впливає на розвиток усіх сфер суспільного життя [25] та зазначає, що рівень розвитку комунікацій є критерієм суспільного прогресу, який забезпечується завдяки скороченню тривалості запровадження новачій, що в даному контексті розглядається як важливий соціокультурний фактор розвитку суспільства, який впливає на формування суспільного світогляду, стилю мислення, поняття свободи та демократії. Важливою характеристикою комунікації є її здатність: сприяти виникненню нових систем індивідуально-демократичних цінностей, які впливають на рівень розвитку суспільства; змінити суспільний устрій, ієрархізуючи соціальну організацію вона сприяє інтенсифікації культурних зв'язків, масовізації індустріального суспільства, уніфікації та стандартизації процесів формування відповідних державних ідеологій.

Важливим в контексті нашого дослідження є твердження А. Еціоні, який характеризує комунікацію як стратегічний засіб розвитку сучасного суспільства, оскільки вона відкриває нові можливості, які звільняють людей від попередніх обмежень, дефіцитів, систем соціального контролю та примусу – і відбувається крах старих традицій, спостерігається відставання норм усталених у суспільному житті від сучасних тенденцій розвитку [24, с. 85]. Варто зазначити, що стратегічну роль у розвитку суспільства відіграє безпосередньо відкрита (демократична) комунікація, яка дозволяє розпізнавати притаманні йому проблеми з огляду на суперечності їх устанавленим світоглядним системам, які провокують ірраціональність та безсистемність. За таких умов комунікація є своєрідним імперативом для діяльності людей – у результаті її впливу відбувається перебудова їх умов життєдіяльності та відносин між ними.

О. Рашковська, провівши аналіз розвитку поско-мунікативістики, визначає багатоаспектність поняття «комунікація» та умовно виділяє наступні значення:

- універсальне, у відповідності з яким комунікація розглядається як спосіб зв'язку будь-яких об'єктів матеріального й духовного світу;
- технічне, коли комунікація трактується як шлях повідомлення, зв'язки одного місця з іншим та засоби передачі інформації;
- соціальне, застосовується для позначення й характеристики різноманітних зв'язків і відносин, що виникають у людському суспільстві [14, с. 22-23].

Низка дослідників комунікативістики, як науки про комунікацію, зазначають, що елементарна схема комунікації має в наявності мінімум двох учасників: комуніканта – того, хто передає інформацію і реципієнта – того, хто отримує інформаційне повідомлення, а також безпосередньо сам об'єкт передачі – повідомлення, інформаційний продукт [5; 13;19].

Наступним важливим компонентом досліджуваного нами поняття «комунікаційна інфраструктура» є тлумачення ключового терміну «інфраструктура», яке, відповідно до тлумачних словників, визначається як: сукупність галузей та видів діяльності, що обслуговують як виробничу, так і невиробничу сфери економіки (транспорт, зв'язок, комунальне господарство, загальну і професійну освіту, охорону здоров'я тощо) [3, с. 504]; галузі економіки, науково-технічних знань, обслуговування, які безпосередньо забезпечують виробничі процеси (інфраструктура суспільства, міста тощо) [11, с. 253]; комплекс галузей господарства, що обслуговують виробництво (будівництво доріг, каналів, водосховищ, портів, мостів, аеродромів, складів, енергетичне господарство, транспорт, зв'язок, водопостачання і каналізація, освіта, наука, охорона здоров'я тощо) [18, с. 505].

Отже, сутністю розуміння інфраструктури є сприйняття її як комплексу взаємопов'язаних обслуговуючих структур, які складають та / або забезпечують основу для вирішення проблем (завдань). Вищенаведені визначення дають змогу сформулювати напрямки тлумачення, яких, на думку В. Новикової, є два:

- Взаємовідносини однієї системи з іншими, коли вона виступає основою (головним видом діяльності) і є системи, що допомагають їй здійснювати цю діяльність, обслуговуючи її. Для визначення такої інфраструктури доречним є використання терміну «інфраструктурні галузі конкретної галузі», маючи на увазі обслуговуючі певний вид діяльності галузі, що самі можуть представляти собою окремі самостійні системи у широкому розумінні, діяльність в яких щодо вироблення конкретної продукції (товарів, послуг) є основною (головним видом діяльності).
- Сукупність споруд, будівель, технічних комплексів, інженерних систем і служб, механізмів і машин, обладнання та устаткування, предметів і пристроїв тощо. В цьому випадку інфраструктура виступає складовою будь-якої спеціалізованої (галузевої) системи, без якої неможливим є виробництво конкретної продукції (товару, послуги) для задоволення специфічних потреб як кінцевого результату функціонування самої системи [10, с. 19].

Як видно з наведених вище визначень, інфраструктура має досить складну внутрішню будову – вона містить види, частини, ланки, об'єкти. В основі поділу її на види є спільне функціональне призначення складових у процесі суспільного відтворення, тобто спрямованість об'єктів на створення умов для задоволення певних виробничих або соціальних потреб. Більшість науковців виділяють два основні види інфраструктури життєдіяльності суспільства: соціальну (використовується соціумом: населенням, людьми для задоволення власних потреб споживачів); виробничу (використовується виробництвом). Однак є й інфраструктура, що задовольняє потреби як виробництва, так і населення, тобто суспільства в цілому, тому її можна вважати універсальною. Також, варто зазначити, що у кожній галузі є інфраструктура, притаманна лише цій галузі і застосовується лише для здійснення конкретного виду діяльності, тобто має свою спеціалізацію, відповідно така інфраструктура – спеціалізована. Таку інфраструктуру можна виділити за галузевим принципом, хоча за своєю суттю окремі її складові можуть входити до складу або соціальної інфраструктури, або виробничої, або до їх об'єднаної групи – універсальної інфраструктури.

Розглядаючи питання інфраструктури національної економіки, В. Савченко виділяє чотири взаємопов'язані складові загальної інфраструктури:

- Інституційна – найбільш важлива, яку забезпечують інститути загального призначення.
- Інформаційні мережі та потоки, а також інститути, що їх забезпечують (ЗМІ, мережі Інтернету, інформаційний та рекламний бізнес), завдяки яким вона може існувати як єдине ціле.
- Законодавство, що регулює функціонування ринкової економіки та регламентує як діяльність інститутів інфраструктури, так і поведінку суб'єктів галузі, координуючи їх дії.
- Ментальний рівень, проявом якого є відповідне мислення і поведінка населення, його готовність дотримуватися правил і закономірностей [15, с. 181].

Отже, для визначення терміну «комунікаційна інфраструктура», можемо зазначити, що в переважній більшості мова має йти про універсальну інфраструктуру, що задовольняє потреби як виробництва, так і населення, тобто суспільства в цілому. Таке твердження ґрунтується на тому, що комунікація притаманна абсолютно усім сферам життєдіяльності людини і суспільства, застосування в яких буде відрізнятися певними компонентами (контентом, змістом, суб'єктом, об'єктом), але сам процес комунікаційної діяльності майже ідентичний. Тому, уточнюючи характеристику складових загальної інфраструктури, можемо визначити, що наступною після інституційної складової має бути комунікаційна складова. Інформація в комунікаційному процесі є інструментом, ресурсом, який його забезпечує.

До цієї тези також схиляються ряд дослідників [9; 12; 16], які зазначають, що інформація є стратегічним ресурсом розвитку суспільства, науки тощо; вона як ресурс суспільства направлена на постійний розвиток і вдосконалення динамічних систем зі зворотнім зв'язком, що використовується для забезпечення інформацією процесів ефективного управління в су-

спільстві. Специфічна властивість інформаційного ресурсу полягає в тому, що основними і глобальними характеристиками є його суб'єктно-об'єктне походження і здатність до формування творчої праці з метою управління соціально-економічними процесами. На думку засновників ресурсного підходу, ресурсна тріада «інформація – інтелект – інновація» відіграє стратегічну роль у соціально-економічному розвитку будь-якої держави [1; 17; 23]. Інформація, на думку В. Семенова, як основа фундаментального механізму поведінки, діяльності і розвитку людини, має статус пріоритетного стратегічного ресурсу, який за значимістю і специфічністю перевищує всі інші. Але, як і всі ресурси, вона має свій життєвий цикл: добуток, накопичення, систематизація, збереження, пересування, обробка і використання [17]. Досліджуючи категорію ресурс, Т. Безверхнюк визначає його як джерело, підґрунтя чи обмеження політичного процесу й управлінського впливу [2, с. 136] та характеризуючи її багатогранність, визначає ресурс як запаси, можливість, засоби, фактор та актив [2, с. 140-141].

У вітчизняній науці є усталені підходи до визначення поняття комунікаційної інфраструктури, однак майже всі вони зводяться до інформаційно-комунікаційної інфраструктури – це пояснюється відсутністю чіткого нормативного затвердження цього терміну. Здебільшого нормативно-правові акти містять наступні прикметники до поняття інфраструктура: інформаційно-телекомунікаційна, інформаційна, телекомунікаційна, інформаційно-комунікаційна, що здебільшого зводиться до компонентів електронного урядування та розвитку інформаційного суспільства. На нашу думку, це суттєво обмежує розуміння та можливість практичного застосування комунікаційної інфраструктури. Характеристика зазначених вище понять базується на використанні інформаційно-комунікаційних технологій та Інтернету, але це є лише одним з аспектів комунікаційної інфраструктури, хоча і доволі значимим і потужним.

Ще одним важливим компонентом для з'ясування сутності комунікаційної інфраструктури є розуміння поняття «комунікаційний простір», яке як філософська категорія розкривається через категорії властивостей, структури, системи, кількості, ефективності, оцінки, управління, якості тощо. Останні досягнення в інформаційно-телекомунікаційному просторі змінюють структуру комунікаційного простору. Будь-який індивід виступає і як комунікатор, і як реципієнт масової, групової й особистої комунікації у різноманітних ситуаційних контекстах [21, с. 6]. Будучи антропогенним простором, комунікаційний простір є особливою формою буття людини, у рамках якої реалізуються можливості організації соціальних зв'язків і взаємодії індивідів за допомогою комунікації і ця взаємодія є нелінійною.

На думку С. Тихомірової, динаміка комунікаційного простору – це форма соціального руху, що розкривається в зміні станів комунікаційного простору і його феноменів, порушенні їхньої totoжності самих з собою [21]. Визначення революційних змін у комунікаційному просторі можливе лише під час звернення до появи нових каналів комунікації, що призводить до зміни кількісного складу учасників комунікаційного процесу й обсягів трансльованої інформації.

Винахід і поширення нових засобів комунікації породжує специфічні зони в комунікаційному просторі,

що включають у себе характерні комунікаційні системи та структури. Ці зони концентрують трансляцію й зберігання конкретних видів соціальної інформації, що мають різне значення для процесів суспільного відтворення, у першу чергу для соціального управління. Виникнення нової зони комунікаційного простору, яка інтенсифікує комунікаційні процеси, призводить до появи нової конфігурації соціального простору, пов'язаної зі зміною кількості та якості соціальних суб'єктів.

Отже, можемо стверджувати, що в результаті трансформації комунікаційного простору утворюється якісно нова система цінностей, нові пізнавальні й практичні пріоритети, причому їхня роль у суспільному устрої визначена тим безпосереднім впливом, який ці цінності здатні здійснювати на соціальну поведінку та культуру. Тому вивчення системи цінностей, що формується, закономірностей її виникнення й трансформації є одним із пріоритетних завдань сучасної науки державного управління.

Узагальнюючи вищезазначене, можемо стверджувати, що комунікаційна система містить у собі структуровану сукупність низки компонентів: комунікаторів, реципієнтів, значеннєвих повідомлень, комунікаційних каналів і засобів комунікації. Взаємодії комунікаційних систем різного рівня, а також їхніх елементів і комунікативних структур, генерованих у ході міфотворчих процесів, утворюють комунікаційний простір.

На думку О. Волоха, інформаційно-комунікаційна структура як технологічний фундамент інформаційного суспільства є основою як електронного урядування, так і інших його складових. Під інформаційно-комунікаційною інфраструктурою він визначає сукупність територіально розподілених інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, телекомунікаційних мереж, мереж поштового зв'язку, організаційних структур, нормативно-правових механізмів, що забезпечують її ефективне функціонування та управління нею [4, с. 31].

Основними складовими інформаційно-комунікаційної інфраструктури, на його думку, є: інформаційні та інформаційно-телекомунікаційні системи, центри обробки даних, широкопasmовою мультисервісна транспортна телекомунікаційна мережа, центри і пункти колективного доступу до мережі Інтернет, система управління, яка забезпечує оперативно-технічне управління ресурсами інфраструктури, система електронного цифрового підпису, комплексна система захисту інформації, національна система поштового зв'язку.

На нашу думку, під час визначення поняття та його складових не враховано також наступні важливі елементи: реципієнти, тобто цільові аудиторії, на яких здійснюється комунікаційний вплив; ЗМІ; суб'єкти підприємницької діяльності в сфері мас-медіа, реклами та зв'язку; суб'єкти в сфері культури та мистецтва тощо, які також є учасниками комунікаційного процесу, а тому є дійовими гравцями комунікаційного простору і компонентами комунікаційної системи і, відповідно, інфраструктури.

В певному розумінні прототипом комунікаційної інфраструктури, який уже функціонує хоч і дещо хаотично, у вигляді сукупності інформаційних ресурсних порталів, комунікаційних майданчиків, соціальних мереж.

Узагальнюючи існуючі підходи та визначення складових, під комунікаційною інфраструктурою варто розуміти сукупність інформаційних, інформаційно-телекомунікаційних, кібербезпекових систем і підсистем, інститутів держави та громадянського суспільства, керованого центру та організаційних, інформаційно-аналітичних структур суб'єкта комунікаційного процесу, нормативно-правових механізмів інформаційної взаємодії, інструментів стратегічного планування та належного контролю, суб'єктів інформаційного ринку (виробників, споживачів, розповсюджувачів інформаційних продуктів і послуг), що формують загальні умови для забезпечення життєдіяльності суспільства та його розвитку.

Основна функція комунікаційної інфраструктури – це створення доступу до суспільно значимої для цільових аудиторій корисної інформації з метою встановлення довготривалих взаємовідносин, формування довіри населення до дій і рішень суб'єкта комунікаційного процесу. Перспективами подальших розвідок стануть дослідження комунікаційної інфраструктури в системі місцевого самоврядування та визначення її складових елементів та зв'язків між ними.

Література.

1. Абдеев Р. Ф. *Философия информационной цивилизации*. Москва: Владос, 1994. 336 с.
2. Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування. Дис. на здоб. наук. ступ. докт. наук з держ. упр. за спец. 25.00.02 – «Механізми державного управління». Одеса: ОРІДУ, 2009. 441 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD; Укр. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
4. Волох О. К. Поняття і складові інформаційно-комунікаційної інфраструктури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 4/2. С. 29–32
5. Інформаційно-комунікаційна демократія : монографія; за наук. ред. С. О. Довгого, Ред. кол. : Довгий С. О., Лісничий В. В., Бебик В. М., Радченко О. В. ; Ін-т телекомунікацій і глобального інформаційного простору НАН України. Київ: Вид. СВС Панасенко І.М., 2015. 500 с.
6. Кіслов Д. В. Розвиток системи державних маркетингових комунікацій в Україні. дис. на здоб. наук. ступ. д.держ.упр. за спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Київ, НАДУ 2017. 417 с.
7. Кули Ч. *Общественная организация. Тексты по истории социологии XIX-XX веков : хрестоматия*. Москва: Наука, 1994. 430 с.
8. Лашкіна М. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління. URL: <http://82-117-235-189.gpon.sta.kh.velton.ua/e-book/putp/2013-1/doc/1/02.pdf>.
9. Муравицька Г. Інформація як стратегічний ресурс організації науково-дослідного процесу. *Демократичне врядування*: наук. вісник. 2015. Вип. 15. С. 128–136.
10. Новикова В. Інфраструктура: сутність поняття, види, застосування у рекреаційній сфері. *Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. Географія*. 2016. № 1(64). С. 18–22.
11. Ожегов С. И. *Словарь русского языка: 70 000 слов; под ред. Н. Ю. Шведовой*. 23-е изд., испр. Москва: Рус. яз., 1990. 859 с.
12. Пожуєв В. І. Інформатизація як ресурс розвитку сучасного українського суспільства. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2009. Вип. 38. С. 4–12.
13. Почепцов Г. *Теория коммуникаций*. 2-е изд., доп. Москва: «Рефл-бук», Киев: «Ваклер», 2003. 656 с.
14. Рашковська О. В. Громадська комунікація як стратегічний ресурс демократизації державного управління в Україні... дис. на здоб. наук. ступ. к.держ.упр. спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». – Київ: НАДУ, 2016. 225 с.
15. Савченко В. Ф. Інфраструктура національної економіки як необхідна умова економічного зростання. *Науковий вісник Ужгородського університету. – Серія «Економіка»*. 2016. Вип. 1 (47). Т. 2. С. 180–187.
16. Седікова І. О. Інформація як ресурс управління соціально-економічними системами. *Економіка і суспільство*: зб. наук. праць МДУ. Мукачево: МДУ, 2016. Вип. 6. С. 208–214.
17. Семенов В. Ф. *Екологізація економіки регіону: навч. посіб.* Одеса: Оптимум, 2003. 238 с.
18. Советский энциклопедический словарь. Москва: Советская энциклопедия, 1980. 1385 с.
19. Соколов А. В. *Общая теория социальной коммуникации: учеб. пособ.* Спб.: Изд-во Михайлова В. А., 2002. 416 с.
20. Стратегічні комунікації: словник / Т. В. Попова, В. А. Ліпкан; за заг. ред. В. А. Ліпкана. Київ: ФОРМ О.С. Ліпкан, 2016. 416 с.
21. Тихонова С. В. *Социальная мифология в коммуникационном пространстве современного общества: автореф. дис... д. ф. н.: спец. 09.00.11 социальная философия по философским наукам*. Саратов – 2009.
22. Шарков Ф. И. *Основы теории коммуникации: учеб.* Москва: Изд-во «Перспектива», 2002. 246 с.
23. Юзвизин И. И. *Информациология*. Москва: Радио и связь. 1996. 220 с.
24. Etzioni A. *The Active Society*. N.-Y. : [s. n.], 1998. 125 p.
25. Masuda Y. *The Information Society as Post-Industrial Society*. Washington: [s. n.], 2005. 456 p.

Геннадій Магась

начальник кафедри оперативного мистецтва

Національної академії Державної прикордонної служби України

ім. Б. Хмельницького, к. держ. упр.

ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРИ, ОБҐРУНТУВАННЯ ПРОБЛЕМ ТА ЗАВДАНЬ ТЕОРІЇ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

У статті на підставі досвіду оперативно-службової діяльності органів та підрозділів Державної прикордонної служби України (ДПСУ), аналізу науково-методичної літератури та нормативно-правової бази обґрунтовано і сформувано структуру, наукові проблеми та завдання теорії охорони державного кордону України.

Ключові слова: державне управління, охорона державного кордону, теорія охорони державного кордону, наукова проблема, завдання, теорія мистецтва охорони державного кордону ДПСУ, теорія розбудови ДПСУ, теорія ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ.

Hennady Mahas

Head of the Operative Art Department,

National Academy of the State Border Guard

Service of Ukraine named after B. Khmelnytskyi, Ph.D. in Public Administration

FORMATION OF THE STRUCTURE, SUBSTANTIATION OF THE PROBLEMS AND TASKS IN THE THEORY OF THE PROTECTION OF THE STATE BORDER OF UKRAINE

Ukraine's European integration aspirations and worldwide globalization processes affect the border guard policy and, therefore, require finding ways to increase the level of the state border security as a key attribute of its sovereignty, territorial integrity and an important component of Ukraine's national security. With the emergence of new types of threats, in particular, the military aggression of the Russian Federation against Ukraine, temporary occupation of the territory of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, the incitement of armed conflict in the eastern regions of Ukraine, accompanied by measures aimed at destabilizing the political and economic situation in Ukraine, development of terrorism and the threat of its spreading on the territory of Ukraine, leads to the search for modern mechanisms of increasing the effectiveness of the state policy implementation in the field of the state border protection and protection of the sovereign rights of Ukraine in its exclusive (marine) economic zone.

Public administration is a type of activity of the state, providing of a managerial organizing influence by the executive authority (Administration of the State Border Guard Service of Ukraine) through the organization of laws enforcement, performing of management functions in order to ensure the implementation of the state policy in the relevant areas, creating conditions for citizens to exercise their rights and freedoms. Therefore, the indisputable feature of the current state of Ukrainian society is the need to find theoretical and methodological foundations for the development of the state, the subjects of state governance, the definition and implementation of optimal forms of their interaction.

The purpose of the study is to substantiate and form the structure, scientific problems and tasks of the theory of protection of the state border of Ukraine.

The theory of protection of the state border of Ukraine, being an integral system of knowledge, has a rather complicated structure, which is conditioned by the specifics of its object and subject, the content of the basic concepts, laws and norms, as well as the methods of research. The structure and content of the theory of protection of the state border of Ukraine should as closely as possible reflect the objective processes under study. According to the author, the main structural elements of the theory of protection of the state border of Ukraine should include: the general theory of the state border protection, the theory of art of the state border protection by the SBGSU, the theory of development of the SBGSU, the theory of efficiency of operational and service activity of the SBGSU, the theory by types of activity and types of activity provision of the SBGSU, the theory of combat use of forces and means of the SBGSU. Such structure of the theory of protection of the state border of Ukraine will allow explaining the many objective facts that characterize the object and subject of the theory of protection of the state border of Ukraine.

Among the priorities of the theory of the state border protection, which require further development, there are the following: development of an integrated system of protection of the state border of Ukraine by introducing modern border guard and information technologies, improvement of software products and innovative approaches to service management;

theoretical bases of operative-service activity of the SBGSU aviation units and the Marine Guard;

forms and methods of the SBGSU bodies (units) combating subversive and intelligence elements of the enemy, its anti-state activity in the controlled border areas;

combating aircraft that violate the state border of Ukraine at low and extremely low altitudes;

combat use of groups, bodies (units) of the SBGSU during the period of aggravation of the military-political situation and in a special period, their interaction with the units and large units of the Armed Forces, the National Guard;

enhancing of combat capabilities and restoration of fighting efficiency of the bodies, units and large units of the SBGSU;

comprehensive provision of operational and service activity of the SBGSU bodies;

maintaining of constant high-level of combat readiness of the SBGSU bodies (units).

Equally relevant are the problems of further optimizing the organizational structure of the SBGSU as a whole and separate bodies and units, their technical equipment on the basis of scientific and technological progress.

© Магась Г. А., 2018.

Thus, the theory of protection of the state border of Ukraine is a specialized branch of scientific knowledge, which has a complex structure. The main structural elements of the theory of protection of the state border of Ukraine should include: the general theory of protection of the state border, the theory of art of the state border protection by the SBGSU, the theory of development of the SBGSU, the theory of efficiency of operational and service activity of the SBGSU, the theory by types of activity and types of activity provision of the SBGSU, the theory of combat use of the personnel and means of the SBGSU.

Key words: public administration, state border protection, theory of state border protection, scientific problem, task, theory of art of the state border protection by the SBGSU, theory of the SBGSU development, theory of efficiency of operational and service activity of the SBGSU.

Постановка проблеми

Євроінтеграційні прагнення України та глобалізаційні процеси, які відбуваються в світі, впливають на прикордонну політику, що потребує пошуку шляхів підвищення рівня надійності охорони державного кордону як ключового атрибуту її суверенітету, територіальної цілісності та важливої складової національної безпеки України. З появою нових видів загроз, зокрема військової агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації нею території Автономної Республіки Крим і міста Севастополь, розпалювання збройного конфлікту в східних регіонах України, що супроводжується здійсненням заходів, спрямованих на дестабілізацію політичної та економічної ситуації в Україні, розвитком тероризму та загрозою його поширення територією України спонукає до пошуку сучасних механізмів підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Державне управління – це вид діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади (Адміністрації Держприкордонслужби України) через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [1]. Тому незаперечною особливістю сучасного стану українського суспільства є необхідність пошуку теоретико-методологічних основ розвитку держави, суб'єктів державного управління, визначення і впровадження оптимальних форм їх взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Охорона та захист державного кордону як один із ключових напрямків забезпечення національної безпеки є також предметом досліджень таких науковців, як О. С. Андрощук, В. І. Баратюк, О. А. Бінковський, О. В. Боровик, В. П. Городнов, Ю. А. Дем'янюк, О. В. Деркач, С. О. Дмитров, В. В. Залож, В. П. Золотов, В. Л. Зьолка, Ю. Б. Івашков, І. С. Катеринчук, В. А. Кириленко, В. О. Косевцов, Д. А. Купрієнко, Б. В. Лейда, А. В. Махнюк, А. Б. Мисик, О. О. Михайлишин, В. О. Назаренко, Б. М. Олексієнко, В. М. Русаков, В. М. Серватюк, О. М. Ставицький, Д. В. Хруст, О. М. Шинкарук та ін. Крім того, значний потенціал для адаптації у прикордонну наукову сферу мають окремі положення теорії національної (у т.ч. воєнної) безпеки, що їх розробили відомі вчені В. Ю. Богданович, В. П. Горбулін, Ю. А. Гусак, Ю. Г. Даник, О. П. Дзьобань, Г. А. Дробаха, М. Ф. Єжеев, М. О. Єр-

ошин, О. М. Загорка, О. А. Ільяшов, А. Б. Кчинський, В. О. Косевцов, В. А. Ліпкан, А. А. Лобанов, С. П. Мосов, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, Ю. В. Пунда, В. Г. Радецький, Ю. Є. Репіло, І. С. Романченко, І. С. Руснак, І. Ю. Свіда, А. І. Семенченко, Г. П. Ситник, Є. Б. Смирнов, М. В. Сунгуровський, В. М. Телелим, В. І. Ткаченко, П. П. Чабаненко, В. І. Шарий, В. М. Шемаєв, О. М. Шмаков, С. П. Ярош та ін.

Об'єктивна необхідність систематизації знань щодо охорони державного кордону у формі фундаментальної наукової праці викликана і тим, що й досі розробка проблем теорії велася за окремими темами і питаннями, які не були пов'язані в цілісну і логічну систему. Попри законодавче закріплення основних вимог щодо забезпечення недоторканності державного кордону, у практиці врядування відсутні науково обґрунтовані положення про забезпечення їх предметної реалізації, а теоретико-методологічні напрацювання у цьому напрямку мають розрізнене, позасистемне спрямування.

Мета

Обґрунтування і формування структури, наукових проблем та завдань теорії охорони державного кордону України.

Виклад основного матеріалу

Теорія охорони державного кордону України, являючись цілісною системою знань, має досить складну структуру, яка обумовлюється специфікою її об'єкта і предмета, змістом основних понять, законами і закономірностями, а також методами дослідження.

У загальноприйнятому розумінні під структурою розуміється міцний, відносно стійкий зв'язок та взаємодія елементів, сторін, частин предмета, явища та процесу як цілого. Структура є невід'ємним елементом усіх реально існуючих об'єктів та систем. Структура і зміст теорії охорони державного кордону України повинні якомого повніше відображати досліджувані нею об'єктивні процеси. У відповідності до основних принципів класифікації наук (принцип об'єктивності, принцип розвитку, дотримання історичної і логічної єдності), систему знань про охорону державного кордону України можна розглядати за предметними та проблемними ознаками.

У разі предметної класифікації необхідно виходити з того, які закономірності вивчає наука, при цьому доцільно застосовувати принцип субординації.

На думку автора, при такій класифікації до основних структурних елементів теорії охорони державного кордону України слід віднести: загальну теорію охорони державного кордону, теорію мистецтва охорони державного кордону ДПСУ, теорію розбудови ДПСУ, теорію ефективності оперативно-службової діяльності

ДПСУ, теорію за видами діяльності та видами забезпечення діяльності ДПСУ, теорію бойового застосування сил та засобів ДПСУ. Така структура теорії охорони державного кордону України дозволить пояснити безліч об'єктивних фактів, які характеризують об'єкт і предмет теорії охорони державного кордону України.

Теорія охорони державного кордону, як і інші теорії, науки, має передусім свої загальні основи. Загальна теорія досліджує закони і закономірності в певній сфері – сфері охорони державного кордону України: предмет, структуру, поняття і методи теорії охорони державного кордону, її взаємозв'язок з іншими науками та галузями, з теорією забезпечення національної безпеки.

Іншими словами, загальна теорія формулює коло загальних ідей щодо охорони державного кордону України, які повинні дати відповідь на питання про те, який може бути характер протидії (боротьби) з порушниками (противником) на державному кордоні; які способи і форми оперативно-службової діяльності органів ДПСУ є найбільш доцільними під час реалізації функцій, покладених на ДПСУ [2]; яка роль і місце в охороні державного кордону сухопутних, морських і авіаційних сил ДПСУ, а також оперативної діяльності; які нові умови та чинники та їх вплив на розбудову і оперативно-службову діяльність ДПСУ; роль, місце і вплив старих чинників і принципів на охорону державного кордону України.

Так, наприклад, теорія охорони державного кордону використовує багато принципів військового мистецтва, розбудови військ (сил), військового навчання і виховання, управління військами (силами), розроблені вітчизняною військовою наукою. Під час дослідження проблем оперативного мистецтва ДПСУ і тактики прикордонної служби використовуються досягнення теорії і практики військового мистецтва з питань прикриття державного кордону.

Теорія охорони державного кордону України ґрунтується на висновках та рекомендаціях теорії забезпечення національної безпеки в сфері розвідувальної і контррозвідувальної діяльності. При цьому звичайно враховується специфіка взаємодії ДПСУ з органами Служби безпеки України. Ця взаємодія ґрунтується на спільності виконуваних задач.

Непередбачуваність та ускладненість процесу охорони державного кордону об'єктивно призводить до розширення зв'язків теорії охорони державного кордону із спеціальними галузями інших суспільних, природних і технічних наук. Використання отриманих ними наукових даних, теоретичних положень і практичних рекомендацій дозволяє теорії охорони державного кордону в повній мірі усвідомити вплив на охорону кордону суспільних, політичних, економічних, дипломатичних, науково-технічних і інших заходів, природних факторів, ступеня забезпеченості органів ДПСУ зброєю, бойовою технікою, технічними засобами охорони кордону та прикордонного контролю, характеру і рівня усебічного забезпечення і підготовки органів та підрозділів до виконання оперативно-службових завдань.

Зрозуміло, що в сучасних умовах теорія охорони державного кордону України не може розвиватися без врахування певних положень і рекомендацій спеціальних галузей наук, які досліджують проблеми ідеологіч-

ної боротьби, а також наук, які розробляють технічні засоби та прийоми в інтересах такої боротьби.

Теорія охорони державного кордону правомірно використовує положення та рекомендації юридичних наук, дипломатичної науки, військової географії, військової топографії під час вивчення питань, пов'язаних з підтриманням режиму державного кордону, забезпеченням правопорядку на державному кордоні, добросусідськими взаємовідносинами з суміжними державами, врегулюванням прикордонних інцидентів та діяльністю Прикордонних Уповноважених (Представників) України.

Діалектичний характер зв'язку теорії охорони державного кордону ДПСУ з галузями військової науки, теорією забезпечення національної безпеки, із спеціальними галузями знань державного управління, природних і технічних наук вказує на те, що теорія охорони державного кордону формується не ізольовано від інших наук і теорій, а збагачується їх досягненнями, при цьому творчо використовуючи рекомендації і методи дослідження.

Сьогодні процес диференціації та інтеграції наук посилюється. З'являються нові, більш спеціалізовані галузі знань. Враховуючи проблемну класифікацію, в структурі теорії охорони державного кордону можливе виокремлення таких сфер знань, як управління ДПСУ в цілому та інтегроване управління кордонами, оперативно-розшукова діяльність, прикордонний контроль. Зростає важливість системного підходу щодо розгляду цілого ряду споріднених, близьких один до одного проблем і галузей знань.

Під час розв'язання найважливіших проблем охорони державного кордону України, ДПСУ необхідно в повній мірі враховувати сучасні політичні погляди держави, а також політику суміжних держав.

У зв'язку з цим, проблема проведення поглибленого аналізу складних та різноманітних сторін воєнно-політичної і оперативної обстановки в інтересах пошуку ефективних способів протидії порушникам ДК, розкриття закономірностей боротьби з ними висувається на передній план.

В сучасних умовах надважливою є проблема глобального та всебічного розкриття сутності охорони державного кордону як найважливішої невід'ємної частини захисту національної безпеки України.

Аналіз динаміки розвитку збройного конфлікту на сході України свідчить, що проблема співвідношення людини і військової техніки є однією з найважливіших методологічних проблем військової теорії і практики. Разом з тим, слід зазначити, що вирішальну роль у використанні цієї техніки відіграє людина. Ці положення є засадничими для охорони державного кордону. Знання загальних закономірностей співвідношення людини і техніки в охороні державного кордону дозволяє правильно визначати найбільш ефективні способи і форми оперативно-службової діяльності ДПСУ. Таким чином, проблема співвідношення людини і техніки є однією з головних проблем теорії охорони державного кордону.

Цілий спектр проблем теорії охорони державного кордону пов'язаний з розширенням об'єму виконуваних завдань, а також нових завдань, які покладаються на Службу, пошуку в цих умовах більш досконалих форм і способів охорони державного кордону та ви-

ключної морської економічної зони України, створення нормативно-правових документів і теоретичних праць. До числа таких проблем можна віднести наступні:

- розбудова ДПСУ в контексті положень нової воєнної доктрини та інших нормативно-правових актів [3; 4];
- обґрунтування форм, способів і засобів активізації людського чинника в охороні державного кордону України;
- вдосконалення стилю і методів роботи органів управління ДПСУ на сучасному етапі.

Розробка проблеми подальшого вдосконалення системи управління ДПСУ на всіх рівнях на основі науково обґрунтованих рекомендацій забезпечить стійкість управління діями органів (підрозділів) при виконанні ними завдань по охороні та захисту державного кордону та виключної (морської) економічної зони України за будь-яких умов обстановки та у будь-який час.

До числа пріоритетних проблем теорії охорони державного кордону, що вимагають подальшої розробки можна віднести наступні:

- розвиток інтегрованої системи охорони державного кордону України шляхом впровадження сучасних прикордонних та інформаційних технологій, удосконалення програмних продуктів та інноваційних підходів управління службою;
- теоретичні основи оперативно-службової діяльності авіаційних частин ДПСУ та органів Морської охорони;
- форми і способи боротьби органів (підрозділів) ДПСУ з диверсійно-розвідувальними формуваннями противника, його антидержавницької діяльності в контрольованих прикордонних районах;
- боротьба з літальними апаратами, які порушують державний кордон України на малих і надмалих висотах;
- бойове застосування угруповань, органів (підрозділів) ДПСУ в період загострення воєнно-політичної обстановки та у особливий період, їх взаємодія з з'єднаннями і частинами ЗСУ, Національної гвардії.;
- підвищення бойових можливостей і відновлення боєздатності органів, підрозділів та частин ДПСУ;
- усебічне забезпечення оперативно-службових дій органів ДПСУ;
- підтримання постійної високої бойової готовності органів (підрозділів) ДПСУ.

Не менш актуальними є проблеми подальшої оптимізації організаційної структури як ДПСУ в цілому, так і окремих органів та підрозділів, їх технічного оснащення на основі досягнень науково-технічного прогресу.

Таким чином, теорія охорони державного кордону України – це спеціалізована галузь наукового пізнання, яка має складну структуру. До основних структурних елементів теорії охорони державного кордону України слід віднести: загальну теорію охорони державного кордону, теорію мистецтва охорони державного кордону ДПСУ, теорію розбудови ДПСУ, теорію ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ, теорію за видами діяльності та видами забезпе-

чення діяльності ДПСУ, теорію бойового застосування сил та засобів ДПСУ.

До числа надзвичайно важливих завдань теорії охорони державного кордону України також можуть бути віднесені:

- виявлення і пізнання (дослідження) об'єктивних законів і закономірностей охорони державного кордону;
- виявлення основних протиріч і проблем в охороні державного кордону та визначення шляхів їх вирішення;
- розробка критеріїв оцінки ефективності всіх складових оперативно-службової діяльності та управління ДПСУ;
- дослідження сталих зв'язків і взаємовідносин в процесі управління силами і засобами, які використовуються в охороні державного кордону і визначення на цій основі шляхів вдосконалення управління ними;
- розробка методологічних основ всебічного пізнання усіх охорони державного кордону як процесу;
- дослідження зв'язків теорії охорони державного кордону з теорією забезпечення національної безпеки, військовою наукою, іншими суспільними, природними та технічними науками;
- наукове узагальнення і вивчення різноманітного досвіду оперативно-службової діяльності органів (підрозділів) ДПСУ;
- дослідження можливостей впровадження в процес охорони державного кордону найважливіших досягнень науково-технічного прогресу;
- формулювання принципів, практичних рекомендацій дотримання яких надасть можливість удосконалити охорону державного кордону органами ДПСУ.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі є формування теоретичних основ теорії охорони державного кордону України на сучасному етапі.

Література.

1. URL: <https://uk.m.wikipedia.org>.
2. Про Державну прикордонну службу України: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003/ № 27. С. 208.
3. Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015.
4. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджена Указом Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016.

Висновки

Богдан Ростіанов

доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.філол.н.

ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ІСТОРИЧНОГО РОЗВИТКУ США

Актуальність пропонованої статті полягає в актуальності самого питання про децентралізацію – воно, як відомо, на часі в Україні. І виникає ще одне відповідне питання: чи не можна було б чогось цінного в цьому відношенні запозичити чи взяти на озброєння – з досвіду тієї країни, яка для сучасної України є безперечним зразком? Тим більше, що в багатющому історичному досвіді державного управління цієї країни обов'язково має знайтися щось цінне для нашого вітчизняного сьогоденного досвіду. Мета статті – опрацювати проблематику децентралізації в контексті історичного досвіду США. Відповідні завдання статті: зупинитися на історичному аналізі питання розширення території США в XIX столітті – й відповідних проблемах державності; кілька слів сказати про таку важливу історичну подію як Громадянська війна в США - й зміцнення федерації; сказати й про відому «Реконструкцію Півдня» по завершенні Громадянської війни – з погляду саме децентралізації; поміркувати в контексті децентралізації про розвиток державного устрою США наприкінці XIX - на початку й у першій половині XX ст. – коли США перетворювалися на світову державу; подивитися на сучасну ситуацію зі штатами в США – в контексті децентралізації; взяти уроки децентралізації в США – для сучасної України.

Ключові слова: адміністративна одиниця, адміністративний поділ, автономія, децентралізація, державність, державне управління, державно-управлінський історичний досвід, громадянська війна, змінення федерації, місцеві закони, конституційні закони, республіканська форма правління, регіональний рівень, територіальна експансія, суверенітет, політична криза, правова система, форма правління, юрисдикція

Bogdan Rostyanov

Associate Professor the Humanitarian and Social-Political Sciences Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Philology

PROBLEMS OF DECENTRALIZATION IN THE CONTEXT OF HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE USA

The urgency of the proposed article is the relevance of the issue of decentralization itself – it is known to be on time in Ukraine. And the question arises: was there anything worthwhile to borrow or to take on the weapon – from the experience of the country, which for the modern Ukraine is an indisputable example? Moreover, in the rich historical experience of the state administration of this country, it is necessary to find something valuable to our domestic experience today. The purpose of the article is to work out the issues of decentralization in the context of US historical experience. Relevant tasks of the article: to dwell on the historical analysis of the expansion of US territory in the nineteenth century - and the corresponding problems of statehood; a few words to say about such an important historical event as the Civil War in the USA - and the strengthening of the federation; to say about the well-known "Reconstruction of the South" after the end of the Civil War - in terms of decentralization itself; to think in the context of decentralization on the development of the US state system in the late nineteenth century – in the beginning and in the first half of the twentieth century. - when the US turned into a world power; look at the current state of affairs in the US - in the context of decentralization; take lessons of decentralization in the US - for modern Ukraine. The modern apparatus of the federal government of the USA has more than 2 million people. The president himself does not appoint anyone personally from this mass of officials, but his signature is the appointment to senior positions in the federal executive authorities. Personally, the president appoints: ministers and their deputies; employees of the White House apparatus; heads of departments of the Executive Directorate of the President; heads of federal agencies; Chairman and Board Members of the Federal Reserve; the head of the Export-Import Bank of the USA; director of the FBI; director of the CIA; Head of the Committee of Chiefs of Staff; the highest officer of all troops; US Ambassadors Abroad and US Representatives in International Organizations. In general, of about 11,000 executives in the executive apparatus of the federal government, the US president personally appoints about a thousand people. In the structure of executive bodies, the center of gravity of public administration in all models of power invariably falls on the government. The President himself holds a meeting of the Cabinet and approves the agenda of these meetings. The Cabinet of Ministers of the United States is not a collegiate body in terms of decision-making principles at its meetings. Discussions on various issues of public policy may have a collective character, but all decisions at the cabinet meetings are accepted personally by the president, even if most members of the cabinet stand against these decisions. We see that in the United States, along with the federal political authorities, a significant role is played by local legislative and executive authorities, the structure and competence of which is determined by the state legislatures. The United States is the first federal state in history, the political system of which is defined and enshrined in the Constitution of the country. Federalism in the United States is something like a compromise between unitary and confederative political organizations. The federal structure consists of 50 states and one autonomous district - Colombia. Central Legislative and Executive Power is located in Washington (Congress, White House, President), followed by states, counties, municipalities, local government, city mayors. In each state, the governor, members of the state legislature, mayors of cities are elected by local residents and responsible - first of all - before their voters. Legislatures of the state are represented by bicameral and unicameral legislative assemblies. The executive power in the states is carried out by governors who are elected by the population of the states for a term of 2 or 4 years. States have all the attributes of state sovereignty (flag, coat of arms, anthem). Decentralization of the power of

legislative and executive bodies of the American federation is precisely foreseen by the presidential republic in the United States, and does not harm the strong presidential power. In the United States, there is no Institute of Presidential Presidents in the states. State power has more powers and real independence from the center - although state power is obliged to adhere to the federal constitution and federal laws. The state powers include: the adoption of their own laws and constitutions, the creation of local authorities and the protection of public order, elections to legislative and executive bodies of states and local self-government, the establishment of principles of justice and justice, regulation of the economy and trade within states, etc. However, they are not entitled to change the form of government assigned to them to withdraw from the federation on their own will, to foreign policy and military activities, the issue of money and control over money circulation; they are limited in the financial sphere and the establishment of quotas for immigration and a number of other rights established by national programs and parities. At the same time, the predominant jurisdiction of the states includes, in addition to the aforementioned authorities, the organization of public education and health care, public order provision, construction and maintenance of roads and communications, control over the use of land and natural resources, etc. Why would Ukraine not take into account the interesting positive experience of decentralization contained in the history and present of the «most democratic» country in the world? After all, not only from the bad one should take an example, although it is «infectious».

Key words: administrative unit, administrative division, autonomy, decentralization, statehood, public administration, state-managerial historical experience, civil war, change of federation, local laws, constitutional laws, republican form of government, regional level, territorial expansion, sovereignty, political crisis, legal system, form of government, jurisdiction.

Постановка проблеми

Актуальність нашої статті полягає, напевно, в актуальності самого питання про децентралізацію – воно, як відомо, на часі в Україні. І виникає ще одне відповідне запитання: чи не можна було б чогось цінного в цьому відношенні запозичити чи взяти на озброєння – з досвіду тієї країни, яка для сучасної України є безперечним зразком? Тим більше, що в багатому історичному досвіді державного управління цієї країни обов'язково має знайтися щось цінне для нашого вітчизняного сьогоденного досвіду.

Мета

Мета нашої статті – опрацювати проблематику децентралізації в контексті історичного розвитку США.

Відповідні завдання нашої статті – такі:

- 1) зупинитися на історичному аналізі питання розширення території США в XIX столітті – й відповідних проблемах державності;
- 2) кілька слів сказати про таку важливу історичну подію як Громадянська війна в США - й зміцнення американської федерації;
- 3) сказати й про відому «Реконструкцію Півдня» по завершенні Громадянської війни – з погляду саме децентралізації;
- 4) поміркувати в контексті децентралізації про розвиток державного устрою США наприкінці XIX - на початку й у першій половині XX ст. – коли США перетворювалися на світову державу;
- 5) подивитися на сучасну ситуацію зі штатами в США – в контексті децентралізації;
- 6) взяти уроки децентралізації в США – для сучасної України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання державно-управлінського історичного досвіду Сполучених Штатів Америки досліджували такі вчені: С. Бурин, А. Бушков, Б. Гончар, Р. Іванов, Н. Ковалевський, Г. Куропятник та ін. [2; 3; 4; 5; 8; 9].

Виклад основного матеріалу

Зупинимось коротко на історичному аналізі розширення території США в XIX столітті й проблемах державності. Відомо, що розширення території США проходило за рахунок

прямих захоплень земель індіанців, котрих селили в резервації; частину території відвоювали в Мексики (Техас, Флорида); частину придбали шляхом купівлі (Луїзіана у Франції, Аляска у Росії). Потік емігрантів-переселенців сприяв швидкому освоєнню нових земель (населення США зросло з 5,3 млн. у 1800 році – до 23,1 млн. у 1850 році). Порядком створення нових штатів визначався так званим «ордонансом» 1787 року. Коли населення нової території досягало певної чисельності, Конгрес оголошував її автономією з місцевим виборним законодавчим зібранням. Губернатора призначав президент за згодою сенату, і це обумовило жорсткий контроль з боку центру (губернатор наділявся правом вето по відношенню до рішень законодавчих зборів, а Конгрес міг не тільки скасувати місцеві закони, а й позбавити територію автономії). Через деякий час автономія здобувала право на реорганізацію в штат за умови введення республіканської форми правління, визнання Конституції та інших конституційних законів США. Конвент складав конституцію штату, котра затверджувалася голосуванням. Створювалися органи влади й управління. Далі Конгрес ухвалював рішення про прийняття нового штату до союзу. Рідше це відбувалося іншим шляхом – шляхом самовизначення чи відокремлення від іншого штату. На початок XX ст. у складі США налічувалося вже 48 штатів.

1803 року, користуючись сприятливою ситуацією, Т. Джефферсон за 15 млн.дол. купив у Наполеона величезну територію під назвою «Луїзіана» (вона пролягала від Мексиканської затоки аж до Канади. Ця оборудка, здійснена всупереч Конституції й в обхід Конгресу, подвоїла початкову територію США. Потім внаслідок американо-мексиканської війни 1846 – 1848 рр. Мексика віддала США Техас, Каліфорнію, Арізону, Нью-Мексико, Неваду, Юту й частину Колорадо, площа яких перевищувала території Франції й Німеччини разом узятих. В подальші десятиліття США здійснювали територіальну експансію тими ж самими методами. 1867 року цар Олександр II продав Америці величезну територію Аляски (її площа майже вдвічі більша за площу Франції) за мізерну суму (7,2 млн.дол.). В результаті іспано-американської війни 1898 р. США захопили Пуерто-Ріко, о. Гуам, Філіппіни, окупували формально оголошену незалежною Кубу.

Кілька слів тепер скажемо про Громадянську війну й зміцнення федерації. В XIX столітті спостерігалася активна експансія на захід південних штатів (екстенсивний характер плантаційного господарства) й північних штатів (потреби промисловості й фермерство). У 1818 – 1820 рр. відбулася загальнонаціональна політична криза у зв'язку з Міссурі. На цей час у складі федерації перебувало 11 рабовласницьких і 11 вільних штатів, і рабство вперше постало як загальнонаціональна проблема. В результаті тривалих дебатів було досягнуто компроміс: Міссурі вступав до федерації як рабовласницький штат, але одночасно Мен виходив до федерації як вільний штат, й була встановлена межа рабства по 36-му градусу північної широти. Ця політична обгородка, що отримала назву першого Міссурійського компромісу, являла собою спробу підтримання історичної рівноваги представництва рабовласницьких і вільних штатів у сенаті.

Після Міссурійського компромісу в країні починається широкий рух за скасування рабства, котрий зазвичай називають рухом аболіціонізму. 1850 року було досягнуто новий компроміс: Північна Каліфорнія вступала до федерації як вільний штат, але одночасно був прийнятий закон, що зобов'язував владу північних штатів затримувати рабів-утікачів й повертати їх господарям. 1854 року було прийнято білль про Небраску: рішення про рабство мало прийматися населенням нового штату. Це призвело до збройних зіткнень загонів рабовласників – і противників рабства, й означало переддень Громадянської війни. 1854 р. відбулося утворення республіканської партії, в програмі якої були означені заходи з обмеження рабства. 1859 р. сталося повстання Джона Брауна, котре зробилося спробою боротьби за скасування рабства збройним шляхом.

В листопаді 1860 року на пост президента було обрано видатного прибічника скасування рабства, одного з організаторів Республіканської партії Авраама Лінкольна. Це показало зміни в співвідношенні суспільних сил на користь аболіціоністів, й означало крах багаторічної політичної гегемонії рабовласників. А. Лінкольн переміг завдяки програмі, котра містила вимоги щодо обмеження рабства. У відповідь спалахнув заколот південних штатів. В грудні 1860 Південна Кароліна оголосила про вихід із союзу, й до лютого за нею вийшли ще 6 штатів, котрі 4 лютого 1861 р. на з'їзді проголосили утворення Південної Конфедерації зі столицею в Річмонді – й обрали свого президента – Джефферсона Девіса. Всього з федерації вийшло 13 південних штатів. Невдовзі після офіційного вступу Лінкольна на посаду президента в березні 1861 року конфедерати підняли заколот, намагаючись силоміць повалити конституційний уряд, проголосили нову конституцію Конфедеративних Штатів Америки. Прагнувши поширити рабовласницькі відносини на територію всього союзу, конфедерати почали 12 квітня 1861 року Громадянську війну.

Спочатку успіх сприяв «южанам». Перелом у війні стався у результаті заходів уряду Лінкольна 1862 року. Було проведено «чистку» армії від прибічників конфедерації, введено всезагальний військовий обов'язок, конфісковане майно заколотників, введено нові податки. А головне полягало в тому, що урядом Лінкольна прийнято два закони: «Гомстед-акт» (травень 1862),

за яким кожному бажаному безкоштовно надавалася ділянка землі в 160 акрів, й «Прокламація про звільнення рабів» (вересень 1862), котра оголошувала вільними з 1 січня 1863 року всіх рабів, які належать заколотникам. Потім, по закінченні Громадянської війни (1865), прийнято 13-у поправку до конституції, котра предписувала: «У Сполучених Штатах чи в будь-якому місці, підпорядкованому їхній юрисдикції, не повинні існувати ні рабство, ні підневільне служіння, крім тих випадків, коли це є покаранням за злочин, за який особа була належним чином засуджена» [9, с. 378].

Весною 1865 року «южане» розгромлені, а 14 квітня (через 5 днів після закінчення бойових дій) в результаті замаху був убитий президент Лінкольн. Громадянська війна призвела до серйозних змін у правовій і політичній системі США. Важливе значення мали положення 14-ї поправки, котрі заборонили штатам приймати закони, що обмежують пільги й привілеї громадян США; заборонили штатам позбавляти будь-кого свободи чи власності без належної правової процедури – чи відмовляти будь-кому в межах своєї юрисдикції в рівному захисті законів. Дві ці поправки створили юридичні умови не тільки для звільнення негрів, а й урівнення їх у правах з білими громадянами. Однак прогресивні приписи 13-ї й 14-ї поправок були «торпедовані» рішеннями Верховного суду 1883 і 1896 рр., які визнали неконституційним Закон про громадянські права 1875 р. й конституційними закони штатів, котрі встановлювали «роздільні, але рівні можливості» для білих і чорних. Остання «поправка Громадянської війни» - 15-та, прийнята 1870 р. - забороняла дискримінацію на виборах: право голосу громадян Сполучених Штатів не повинно заперечуватися чи обмежуватися Сполученими Штатами чи якимось штатом за ознакою раси, кольору шкіри або в зв'язку з попереднім перебуванням в підневільному служінні» [2, с. 161]. Однак постанови цієї поправки були протягом століття мертвими для колишніх рабів.

Важливим наслідком Громадянської війни зробилося значне посилення президентської влади при А. Лінкольні, котре фактично справило суттєвий вплив на розвиток цього інституту протягом всієї подальшої історії США – і закінчилося встановленням «імперської президентської влади».

Кілька слів скажемо про відому «Реконструкцію Півдня» по завершенні Громадянської війни. Кривава Громадянська війна залишила Південь у стані економічного й політичного хаосу. Знадобилося 12 років реконструкції (1865 – 1877), щоби повністю інтегрувати південні штати в союз. За планом Конгресу Південь був розділений на 5 військових округів (в них вводилося військове управління). Військова адміністрація керувалася 14-ю поправкою (грудень 1865), котра надавала громадянські права неграм – і позбавляла права займати державні посади учасникам заколоту. «Реконструкція» передбачала економічні заходи: ліквідацію латифундій, заохочення дрібних і середніх господарств, розвиток промисловості, створення єдиного внутрішнього ринку. 1870 року введено в дію 15-ту поправку, котра надавала виборчі права усім чоловікам, незалежно від кольору шкіри. Скасування військового управління відбувалося за умови прийняття цієї поправки. Нормалізація настала лише після виводу федеральних військ зі штатів розгромленої конфедерації.

З цього часу нова демократична партія повністю захоплює вплив у цьому регіоні. Однак расизм і сегрегація ще довгий час залишалися нормою життя не тільки для південних штатів, але і для «вільної» Півночі. Особливої «слави» зазнали суди Лінча й терористична організація Ку-клукс-клан. В цілому ж зміцнення федерації сприяло бурхливому розвитку США наприкінці XIX – на початку XX ст. З моменту закінчення Громадянської війни до початку XX віку в США відбулися колосальні зміни в усіх сферах життя суспільства. З аграрної республіки, якою були США ще в 60-х роках XIX століття, країна перетворилася при президентах У. Мак-Кінлі й Т. Рузвельті (наприкінці XIX – на початку XX ст.) на індустріальну державу. За сорок років населення США зросло з 31 до 76 мільйонів людей. За цей час до країни прибули 15 мільйонів іммігрантів, з котрих значну частину складали вихідці зі Східної і Південної Європи. Швидкими темпами зростали великі промислові міста: Нью-Йорк, Чикаго, Клівленд, Детройт. До складу союзу було прийнято 12 нових штатів; зник «кордон», що розділяв американізовані території і «Дикий Захід». Індіанські племена були вигнані зі своїх споконвічних земель й примусово переселені до резервацій. Знищення класу плантаторів широко розкрило двері для бурхливого розвитку капіталізму. Виникають трести, акціонерні товариства, банки, котрі займають командні пости в економіці.

Тепер кілька слів – про розвиток державного устрою США наприкінці XIX - на початку XX ст. Перетворення США на світову державу, котра стала по суті колоніальною імперією – супроводжувалося суттєвими змінами в усіх підрозділах політичної системи. Однак ці зміни, в цілому спрямовані на розширення функцій центральних органів влади, далеко не завжди знаходили своє вираження у правовій системі. Переважно вони мали фактичний характер й були інкорпоровані не в юридичну, а в фактичну конституцію (як кажуть американці – «жива конституція»). На цей період припадають тільки дві поправки до конституції – 16-та й 17-та, ратифіковані 1913 року. 16-та поправка суттєво розширила податкові повноваження Конгресу. З тих пір встановлювані ним податкові податки складають основну частину бюджетних надходжень. 17-та поправка скасувала старий порядок призначення сенаторів і ввела прямі вибори. Цей захід не лише демократизував процедуру формування сенату, а й суттєво підвищив його престиж і вплив. Важливе значення для Конгресу мала «парламентська революція» 1910 року, в результаті якої до цього всемогутній спікер палати представників був позбавлений права призначення членів усіх постійних комітетів палати й членства у доволі важливому комітеті правил, що визначали порядок процедури проходжень біллей і резолюцій. Цей захід сприяв установленню більш гнучких відносин постійних комітетів з впливовими групами тиску, оскільки в комітетах встановлювалося те ж саме співвідношення представників партій, що й у палатах Конгресу. Одночасно було вжито заходів щодо ліквідації спеціального затягування законодавчої процедури (таке, що постійно повторюється, на вимогу меншості, проведення поіменного голосування з метою визначення кворуму). Все це сприяло підвищенню ефективності роботи Конгресу.

Наприкінці XIX століття складається двопартійна система. В соціальному відношенні після війни різни-

ця між партіями поступово стирається, але боротьба між ними зазвичай виливалася в бурхливу політичну дуель. Кожна прагнула довести виборцям, що саме вона віддзеркалює їхні інтереси. Але по суті розбіжності зводилися до митної політики й дрібних розходжень в політичних питаннях. Прихід однієї з партій до влади тягнув за собою зміну осіб в усіх ланках державного апарата знизу догори. Така практика створювала можливість для підкупу й корупції, але з іншого боку не дозволяла чиновникам подовгу займати місце. Обидві партії шумно обговорювали корупцію в державі й пропонували різні варіанти оздоровлення держустанов. 1883 року в результаті був прийнятий закон про цивільну службу, котрий забороняв практику роздачі посад за послуги у виборчій кампанії, і вводив систему конкурсних екзаменів для чиновників (поширювався тільки на 12% посад).

Після вбивства у вересні 1901 р. президента У. Мак-Кінлі главою виконавчої влади став Т. Рузвельт, котрий після переобрання в 1904 році займав цю посаду до 1909 року. При ньому остаточно закінчилася ера «правління Конгресу», тобто його відносна незалежність від президентської влади. Попередні президенти (Гаррісон, Клівленд і Мак-Кінлі) вважали себе агентами Конгреса, тобто тлумачили президентську владу в парламентарному дусі. Т. Рузвельт не лише на практиці продемонстрував верховенство президентської влади у внутрішній і зовнішній політиці, він сформулював власну концепцію сильної президентської влади, підзвітної не Конгресу, а безпосередньо народові.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. велика увага приділялася посиленню бюрократичного апарата, перебудові армії і поліції, котра була реорганізована за принципом регулярної армії, а також будівництву потужного флоту.

З 1913 року посаду президента зайняв В. Вільсон (був президентом до 1921 р.), котрий проголосив «еру нової демократії», але до початку Першої світової війни йому вдалося лише ввести прогресивний і підходящий податки й закон про Федеральні резервні банки й провести деякі інші дрібні заходи буржуазно-ліберального характеру.

Подивимося на сучасну ситуацію зі штатами в США – в контексті децентралізації. На даний момент у складі США налічується 50 штатів, останні з яких були прийняті до складу цієї країни 1959 року (Аляска й Гаваї).

Кожен штат має свою конституцію, законодавчі збори, губернатора, верховний суд і столицю. Адміністративний поділ штатів прописаний в їхніх конституціях. Так само як і Конгрес, законодавчі збори штатів є двопалатними (крім Небраски), і в більшості штатів створені за зразком Конгресу США. Також за зразком федерального конгресу нижня палата зазвичай називається палатою представників, а верхня – сенатом. У ряді штатів нижні палати йменуються також генеральними асамблеями або палатами делегатів.

Як правило, законодавчі збори штатів обираються на дворічний термін, конкретна його тривалість й чисельність палат дуже відрізняються від штату до штату. Порядок формування гілок влади в штатах багато в чому аналогічний федеральному, за винятком судової влади. У восьми штатах верховні судді призначаються губернатором, а в чотирьох – обираються законодавчими зборами штатів. Разом з тим у 16-ти штатах

верховні судді не призначаються, а обираються на тривалий термін на безпартійних виборах, в 7-ми – на партійних виборах. Крім того, 15 штатів слідує так званому «плану Міссурі», згідно з яким кандидатури верховних суддів добираються особливою комісією й затверджуються губернатором. Така комісія складається частково з професійних юристів, членів колеґії адвокатів, частково з громадян, відібраних губернатором. В трьох штатах «план Міссурі» модифікований. Конкретна тривалість терміну й кількість верховних суддів змінюється від штату до штату відповідно до місцевої конституції. На чолі кожного штату стоїть губернатор, котрий обирається населенням штату. В більшості штатів губернатор може обиратися не більш ніж на два чотирирічні строки (кількість строків не обмежується в штатах Коннектикут, Айдахо, Іллінойс, Айова, Массачусетс, Міннесота, Нью-Хемпшир, Нью-Йорк, Північна Дакота, Техас, Юта, Вермонт, Вашингтон й Вісконсин. Паралельно обирається віце-губернатор, котрий може належати до іншої політичної партії. В штатах Арізона, Мен, Нью-Хемпшир, Орегон, Теннесі, Західна Вірджинія і Вайомінг місцеві конституції посад віце-губернатора не передбачають, й відповідні функції покладаються на президента сенату штата. Крім того, в штатах Теннесі й Західна Вірджинія віце-губернатори обираються сенатом штата.

Основа побудови державної системи в США полягає в тому, що вона будується від штатів – до федерації, а не навпаки, й кожен штат має повний суверенітет на своїй території, за винятком того, що було передано федеральному урядові. Тому штати ухвалюють свої закони й мають свої податки, а тексти конституцій багатьох штатів набагато довші й докладніші, ніж Конституція США. Однак конституція і закони штатів не повинні суперечити Конституції США.

Таким чином, законодавство США має два основних рівні: рівень штату й федеральний. Згідно зі статистикою, щорічно в судах штатів розглядається до 27,5 млн. справ, тоді як у федеральних судах – тільки 280 тисяч. Загальна кількість рівнів судової влади відрізняється від штата до штата. Зокрема, Техас налічує 5 рівнів судів (мирові суди, муніципальні суди, суди графств, суди округів й апеляційні суди), причому штат має одночасно дві апеляційні інстанції – верховний суд, наприклад, штата Техас і суд з кримінальних апеляцій штата Техас. В деяких штатах проводяться референдуми. В Луїзіані діє романо-германське право, в той час як у решті штатів – англійське загальне право. До компетенції штатів відноситься все – крім того, що було передане у відання федерального уряду. У віданні штатів перебувають такі сфери, як освіта, в тому числі фінансування державних шкіл і вузів та управління ними, будівництво транспортної інфраструктури, видавання ліцензій підприємцям і фахівцям, забезпечення громадського порядку й кримінального правосуддя, видавання водійських прав і дозволів на укладення шлюбу, нагляд за фінансованими державою лікарнями й домами перестарілих, управління парками, нагляд за виборами (включаючи федеральні вибори), керівництво національною гвардією штата. У більшості штатів бюджети мають бути збалансованими, за винятком особливих ситуацій, перерахованих у конституції штата.

Найбільш типовими адміністративними одиницями штатів є округи й міста. Ці райони також мають свої

статуту, законодавчі, судові й виконавчі органи влади, котрі формуються через вибори. Хоча кожен з органів самоврядування є відносно невеликим за розміром, їх сумарна кількість така, що з півмільйона виборних посадових осіб США менше восьми з половиною тисяч відносяться до федерального й регіонального рівня. Решта працюють у місцевих органах самоврядування. У багатьох округах шериф, прокурор, суддя, мировий суддя, коронер (посадова особа, в обов'язки котрої входить встановлення причин смерті, що сталася за нез'ясованих обставин або раптово), глава податкової служби й ревізор є виборними посадами. В містах обираються муніципальні ради й мери, в деяких містах – також начальники поліції. В деяких округах і містах найвищі повноваження виконавчої влади зосереджені у руках професійного управляючого, котрого призначають (тобто наймають) представницькі органи самоврядування.

Одночасно з округами й містами існують спеціальні територіально-адміністративні одиниці штатів, котрі відповідають за водозабезпечення, економію води й природних ресурсів, пожежну безпеку, допомогу при надзвичайних ситуаціях, транспорт – і які фінансуються за рахунок окремих податків. Їхнє керівництво в одних випадках обирається, в інших – призначається владою штата. Управління державними школами здійснюють ради з освіти відповідного шкільного округу, котрі складаються або з виборних осіб, або з опекунів [6, т. 3, с. 127].

В 33-х з 50-ти штатів столиця знаходиться не в найнаселенішому місті. Так, столиця штата Каліфорнія знаходиться не в Лос-Анджелесі, а в Сакраменто, а столиця штата Нью-Йорк – в місті Олбані. В результаті п'ять найбільш населених міст США не є столицями ні США, ні окремих штатів (лише шосте за кількістю населення місто Фінікс є найбільш крупною столицею).

І ще кілька слів скажемо про федеральний уряд США. Сучасний апарат федерального уряду США налічує більше 2 мільйонів чоловік. Сам президент не призначає кожного особисто з цієї маси посадових осіб, але за його підписом відбуваються призначення на керівні пости у федеральних органах виконавчої влади. Особисто президент призначає: міністрів та їх заступників; співробітників апарату Білого дому; керівників підрозділів Виконавчого управління президента; глав федеральних відомств; голову й членів ради управляючих Федеральною резервною системою; голову Експортно-імпортного банку США; директора ФБР; директора ЦРУ; голову Комітету начальників штабів; вищий офіцерський склад усіх родів військ; послів США за кордоном й представників США в міжнародних організаціях. Взагалі з приблизно 11 тисяч керівних осіб у виконавчому апараті федерального уряду президент США особисто призначає близько тисячі осіб. У структурі виконавчих органів центр тяжіння державного управління при всіх моделях влади незмінно припадає на уряд. Президент сам веде засідання кабінету міністрів й затверджує порядок денний цих засідань. Кабінет міністрів США не є колеґіальним органом з погляду принципа прийняття рішень на його засіданнях. Обговорення різних питань державної політики може мати колективний характер, але всі рішення на засіданнях кабінету приймаються особисто президентом, навіть якщо проти цих рішень виступає більшість членів кабінету [12].

Висновки

Переходячи до висновків, значимо наступне. Ми бачимо, що в США поряд із федеральною політичною владою значну роль відіграють місцеві законодавчі й виконавчі органи влади, структура й компетенція яких визначається законодавчими органами штатів. США – перша в історії федеральна держава, політичний устрій котрої визначений і зафіксований в Конституції країни. Федералізм в США являє соць на зразок компромісу між унітарною й конфедеративною політичними організаціями. Державний федеральний устрій складають 50 штатів й один автономний округ – Колумбія. Центральна законодавча й виконавча влада розташована у Вашингтоні (Конгрес, Білий дім, президент) й далі йдуть штати, округи, муніципалітети, місцеве самоврядування, мери міст. В кожному штаті губернатор, члени законодавчих зборів штата, мери міст обираються місцевими жителями й відповідальні – насамперед – перед своїми виборцями. Законодавчі органи штатів представлені двопалатними й однопалатними законодавчими зборами. Виконавча влада в штатах здійснюється губернаторами, котрі обираються населенням штатів строком на 2 або 4 роки. У штатів є всі атрибути державного суверенітету (прапор, герб, гімн).

Децентралізація владних повноважень законодавчих і виконавчих органів американської федерації якраз і передбачається президентською республікою в США, і не шкодить сильній президентській владі. При цьому в США відсутній інститут представників президента в штатах. Влада штатів має більші повноваження й реальну незалежність від центру – хоча влада штатів зобов'язана дотримуватися федеральної конституції й федеральних законів. До кола повноважень штатів входить: прийняття власних законів і конституцій, створення органів місцевої влади й охорона громадського порядку, проведення виборів до законодавчих й виконавчих органів штатів і місцевого самоврядування, встановлення принципів судочинства й судоустрою, регулювання економіки й торгівлі всередині штатів тощо. Разом з тим вони не мають права на зміну в себе форми правління, закріплену Конституцією США, на вихід з федерації за власним волевиявленням, на зовнішньополітичну й воєнну діяльність, емісію грошей і контроль над грошовим обігом; вони обмежені у фінансовій сфері й встановленні квот на імміграцію та низку інших прав, встановленими загальнонаціональними програмами й паритетами. В той же час до переважного відання штатів відноситься, крім вищезазначених повноважень, ще організація народної освіти й охорони здоров'я, забезпечення громадського порядку, будівництво й підтримання доріг і комунікацій, контроль за використанням землі й природних ресурсів тощо.

Чому б Україні не врахувати цікавий позитивний досвід децентралізації, який міститься в історії й сучасності «найдемократичнішої» країни в світі? Адже не тільки з поганого треба брати приклад, хоч він і «разительний».

Література.

1. Бельсон Я.М., Ливанцев К.Е. История государства и права США. Ленинград: Нева, 1982. 442 с.
2. Бурин С.Н. На полях сражений гражданской войны в США. Москва: Наука, 1988. 346 с.

3. Бушков А. Неизвестная война. Москва: РИП-ПОЛ-классик, 2012. 350 с.
4. Гончар Б.М. та ін. Всесвітня історія: навч. посібн. Київ: Знання, 2011. 360 с.
5. Иванов Р.Ф. Президентство в США. Москва: Знание, 1991. 64 с.
6. История США. Т.1-3. Москва: Политиздат, 1984–1985.
7. Кислица Н. А. Американская революция XVIII в. Москва: Знание, 1968. 326 с.
8. Ковалевский Н.Ф. Всемирная военная история: Хронологический обзор. Москва: ОЛМА-пресс, 2005. 496 с.
9. Куропятник Г. П. Вторая американская революция. Москва: Наука, 1961. 278 с.
10. Соединенные Штаты Америки. Начало английской колонизации. URL: mmkaz.narod.ru/vigpr_1/literature/us_colonies.htm.
11. Соединенные Штаты Америки после Войны за независимость. URL: mmkaz.narod.ru/vigpr_1/literature/us_colonies.htm
12. Соединенные Штаты Америки. Рождение двухпартийной системы. URL: mmkaz.narod.ru/vigpr_1/literature/us_colonies.htm

Гліб Федоров

здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України

МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто основні аспекти інвестиційної привабливості регіонів, проведено аналіз поняття «інвестиційна привабливість», визначено основні ознаки інвестиційної привабливості, досліджено наукові підходи оцінки інвестиційної привабливості регіону, проведено аналіз оцінки інвестиційного клімату.

Ключові слова: інвестиції, інвестиційний клімат, інвестиційна діяльність, державне регулювання, інвестиційна привабливість.

Glib Fedorov

Applicant of regional development and local self-government department
of KRIPA NAPA under the President of Ukraine

METHODOLOGY OF EVALUATION OF INVESTMENT ATTRACTION: REGIONAL ASPECTS

Problem setting. Under the conditions of the formation, reformation and development of the national economy, the issue of investment attraction of our state, raising the quality level of investment activity management, and the formation of a regional policy aimed at raising of investment attractiveness level of the territories becomes of urgency. For Ukraine, the role of investment is steadily increasing, as investment is the foundation of stable economic development, which reduces the breakdown of key macroeconomic indicators between Ukraine and developed world powers. The level of the society's life quality and other important indicators of the development of modern society depends to a certain extent on the rates of economic growth of the state, that is, on investments. An assessment of the investment attractiveness of a state or a region is an important moment for a foreign investor in making important managerial decisions. Unfortunately, today in Ukraine, in the wake of military risks in the eastern part of the country, investment activity has undergone some degradation. At the same time, the investment attractiveness of Ukraine in general as well as of its separate regions is rather complicated because of both the global financial crisis and internal military risks, and a lack of investment resources and budgets of all levels. Recent research and publications analysis. Questions of the methodology for assessing investment attractiveness and investment climate are constantly kept in the field of national researchers' vision such as O. Datsiy, O. Doroshenko, M. Latynin, A. Merzlyak, A. Peresada, M. Chumachenko and others. Today there are many different methods of assessing the investment attractiveness of the economy, which is considered mainly by its particular levels. The greatest attention was paid to the aforementioned issues in the works of O. Asaula, I. Blank, A. Gaiduckiy, V. Homolska, K. Gurova, Yu. Ivanov, S. Kozmenko, I. Kredit, O. Nosova, D. Stechenko, I. Khmarska and others.

Paper objective. Scientific and theoretical substantiation of approaches and methods of investment attractiveness at the regional level.

Paper main body. An important component of studying the investment attractiveness of the region is the definition of key factors that determine its level. In scientific literature there is no single universally accepted definition of this notion. Scientists approach the wording of the definition of «investment attractiveness» from different sides. Numerous interpretations in determining the investment attractiveness have the relevant general features. So, it is worth determining the integral indicator of investment attractiveness as:

- financing expediency;
- level of investor's interests and requirements satisfaction;
- development prospects and financial and property status of the region;
- a set of subjective and objective conditions.

There are various methods and approaches to assessing the investment attractiveness of the region. Existing techniques can be divided according to two classification features: data processing methods and the corresponding system of indicators.

The level of investment activity is often associated with the concept of «investment climate» of the state and its territorial communities. The assessment of the investment climate serves as a market instrument for streamlining investment flows.

The economic term «investment climate» allows to identify the system of landmarks within which the investment process takes place and, based on this, outline the directions of effective use of investments. It includes the state of the economy, socio-economic stability, the development of the legal framework, the level of investment infrastructure, the development of productive forces, monetary and fiscal policy, the state of financial and credit system and investment market, investment activity of the population, the status of foreign investors and other factors.

The analysis and use of experience gained in the development of investment climate assessment techniques is very important. The basis of practically all Western techniques is the use of various methods for assessing investment risks. The concept of «foreign investment risk» in economic theory was introduced by B. Olin, who substantiated the classification of investments as «safe» and «risky» ones. The most common methods of risk assessment include: inspection visits of experts, intelligence, quantitative methods.

Conclusions of the research. Under today's conditions one can observe the actual lack of methodologies of determining of effective areas of regional development, stimulation of their concentration and specialization, and the promising reorganization of production capacities based on regulatory, legal, social and economic assessments. Foreign investment climate assessment systems have the overall benefits as they all serve as an appropriate benchmark for foreign financial institutions. Among the disadvantages is the availability of subjectivity and the lack of proper level of specificity, as well as the weak level of industry specialization. These disadvantages are due to the fact that the systems are aimed primarily at the orientation of the investor during the initial stage of investment activity.

The need to assess the investment climate at the regional level and to consider it when rating the state as a whole are necessary, especially in the conditions of territorial autonomy.

Key words: investment, investment climate, investment activity, state regulation, investment attractiveness.

Постановка проблеми

В умовах становлення, реформування та розвитку вітчизняної економіки особливої актуальності набуває питання залучення інвестицій до нашої держави, підвищення рівня якості управління інвестиційною діяльністю, формування регіональної політики, котра спрямована на підвищення рівня інвестиційної привабливості територій. Для України роль інвестицій постійно зростає, тому що інвестиції є фундаментом стабільного економічного розвитку, що дозволяє зменшити розрив ключових макроекономічних показників між Україною та розвиненими світовими державами. Рівень якості життя суспільства та інші важливі показники розвитку сучасного суспільства певною мірою залежать від темпів економічного зростання держави, тобто від інвестицій. Оцінка інвестиційної привабливості держави або регіону є важливим моментом для іноземного інвестора під час прийняття важливих управлінських рішень. На жаль, сьогодні в Україні інвестиційна діяльність з огляду на військові ризики на сході країни зазнала певної деградації. То ж сьогодні стан інвестиційної привабливості як всієї України, так і окремих її регіонів є досить складним внаслідок як світової фінансової кризи, так і внутрішніх військових ризиків, а також дефіциту інвестиційних ресурсів та можливостей бюджетів усіх рівнів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання методології оцінки інвестиційної привабливості та інвестиційного клімату постійно перебувають у полі зору вітчизняних дослідників, зокрема таких, як О. Дацій, О. Дорошенко, М. Латинін, А. Мерзляк, А. Пересяда, М. Чумаченко та ін.

Сьогодні існує чимало різних методик оцінки інвестиційної привабливості економіки, що розглядають переважно окремі її рівні. Найбільшу увагу зазначеним питанням приділено у роботах О. М. Асаулі [2], І. О. Бланка [3], А.Гайдуцького [4], В. В. Гомольської [5], К. В. Гурової [7], Ю.Іванова [11], С.Козьменка [14], І.Кредита [15], О.Носової [16], Д. М. Стеценка [23], І. В. Хмарської [26] та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Але, з огляду на існуючі методичні підходи оцінювання інвестиційної привабливості, можна стверджувати, що вони не враховують повною мірою особливості різних рівнів економіки, мало узгоджені між собою, мають різний методологічний підхід і тому не можуть використовуватися для комплексної оцінки. Разом із тим,

аналіз вищенаведених джерел вказує на те, що певний перелік питань, пов'язаних з оцінкою інвестиційної привабливості регіонів, вивченням факторів та резервів її підвищення, їх прогнозуванням, залишаються невирішеними. Тому існує потреба в подальших наукових дослідженнях у зазначеному напрямку.

Мета

Мета статті полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні підходів та методів інвестиційної привабливості на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу

Важливою складовою вивчення інвестиційної привабливості регіону є визначення ключових факторів, що детермінують її рівень. В межах короткого дослідження доречним буде спершу надати визначення поняттю «інвестиційна привабливість регіону». В науковій літературі немає єдиного загально визнаного визначення даного поняття. Науковці з різних сторін підходять до формулювання дефініції «інвестиційна привабливість». Варто навести основні з них.

Перша дефініція визначає інвестиційну привабливість – в якості надійного та своєчасного досягнення цілей інвестора на ґрунті економічних результатів діяльності виробництва, у яке здійснюються інвестиції. Інвестиційна привабливість визначається комплексом різноманітних чинників, перелік і вплив яких можуть розрізнятися і змінюватися залежно як від складу інвесторів, що переслідують різні цілі, так і від виробничо-технічних особливостей виробництва, що інвестується [23].

Друга дефініція визначає інвестиційну привабливість – як певну сукупність об'єктивних і суб'єктивних умов, що сприяють або перешкоджають процесу інвестування національної економіки [18].

Третя дефініція визначає інвестиційну привабливість як – становище регіону в той чи інший момент часу, тенденції його розвитку, що відображаються в інвестиційній активності [2].

Четверта дефініція визначає інвестиційну привабливість регіону в якості – відповідності регіону основним цілям інвесторів, що полягають у прибутковості та ліквідності інвестицій [20].

П'ята дефініція визначає інвестиційну привабливість в якості – відповідної системи або поєднання різних об'єктивних ознак, засобів, можливостей, що обумовлюють в сукупності потенційний платоспроможний попит на інвестиції в даній країні, регіоні, галузі [21].

Шоста дефініція визначає інвестиційну привабливість регіонів – як інтегральну характеристику окремих регіонів країни з позицій ефективності здійснення в них інвестиційної діяльності [10].

Сьома дефініція визначає інвестиційну привабливість регіонів в якості – інтегральної характеристики окремих регіонів країни з позиції інвестиційного клімату, рівня розвитку інвестиційної інфраструктури, можливостей залучення інвестиційних ресурсів та інших факторів, які істотно впливають на формування доходності інвестицій та інвестиційних ризиків. Інвестиційна привабливість окремих регіонів оцінюється під час розробки інвестиційної стратегії компанії і регіональної диверсифікації її інвестиційного портфеля [24].

Численні трактування у визначенні інвестиційної привабливості мають відповідні загальні ознаки. Отже, варто визначити інтегральний показник інвестиційної привабливості в якості:

- доцільності фінансування;
- рівня задоволення інтересів та вимог інвестора;
- перспектив розвитку та фінансово-майнового стану відповідного регіону;
- сукупності суб'єктивних та об'єктивних умов.

Існують різні методи та підходи оцінки інвестиційної привабливості регіону. Існуючі методики можна поділити згідно з двома класифікаційними ознаками: методами обробки даних та відповідною системою показників.

Так, згідно з методами обробки даних існує два основних підходи – описовий та рейтинговий.

Описовий підхід полягає в описі абсолютних показників, структури та динаміки показників розвитку регіону. Експерт самостійно обирає найбільш значущі показники та формує на їх основі висновки щодо інвестиційного клімату в регіоні. Переважно такий аналіз базується на дослідженні соціально-економічного розвитку регіону [17, с. 293].

Рейтинговий підхід ґрунтується на опитуванні відповідних суб'єктів економічної діяльності регіону, під час якого визначають відповідні напрям впливу та ступінь впливовості певних факторів. Зазначені опитування підлягають групуванню, і потім за інтегральним показником формується загальний рейтинг регіону. Зазначена методика широко розповсюджена на практиці у провідних світових аналітичних та консалтингових агенціях.

Серед усіх підходів до оцінки інвестиційної привабливості регіону саме рейтинговий метод набув найбільшої популярності завдяки простоті використання та забезпеченню задоволення інформаційних потреб різних суб'єктів інвестиційного та суспільно-економічного процесу.

При використанні описового підходу оцінка може надавати відповідні змістовні результати, проте це вже перебуває в залежності від кваліфікації того аналітика, котрий проводить відповідний аналіз. Але зазначена методика потребує від автора збору великого обсягу інформації із різноманітних аспектів їх ранжування та діяльності за рівнем впливу на інвестиційну привабливість. Тут варто зауважити, що отримані під час застосування описового підходу результати є досить складними для подальшого аналізу.

Рейтинговий підхід дає більш наочний результат, а процес оцінки є не таким громіздким, як у першому підході. Результат подається у вигляді інтегрального показника інвестиційної привабливості регіону, який лише показує місце регіону серед інших і не вказує напрямів інвестування на цій території, тобто галузі пріоритетного фінансування [8, с. 543].

Як відзначалось раніше, інвестиційна привабливість регіону визначається сукупністю чинників. Ці чинники інвестиційних рішень за критерієм незмінності або змінності у часі можна поділити на дві великі групи, такі як «жорсткі» і «м'які» фактори [19, с. 256].

Тут варто зауважити, що рівень активності інвестиційної діяльності часто пов'язують з поняттям «інвестиційного клімату» держави і її територіальних громад. Оцінка інвестиційного клімату виступає в якості ринкового інструменту оптимізації потоку капіталовкладень.

Економічний термін «інвестиційний клімат» дозволяє визначити ту систему орієнтирів, у межах якої відбувається процес інвестування, і на основі цього намітити напрями ефективного використання інвестицій. Він включає стан економіки, соціально-економічну стабільність, рівень розвитку законодавчої бази, рівень розвитку інвестиційної інфраструктури, рівень розвитку продуктивних сил, валютну і фінансову політику, стан фінансово-кредитної системи та інвестиційного ринку, інвестиційну активність населення, статус іноземного інвестора та інші фактори [12, с. 72]. Як у наукових колах, так і серед підприємців існує багато версій визначення поняття «інвестиційний клімат». Так, переважна більшість економістів трактує інвестиційний клімат як сукупність соціальних, природних, економічних, політичних або інших передумов, які характеризують доцільність інвестування в ту чи іншу діючу господарчу систему і погоджується з тим, що це – комплексне економіко-політичне явище, що формується під впливом значної кількості чинників [1, с. 48]. Такі фактори, як правило, піддаються адекватній кількісній оцінці, і відтак – і порівняльному аналізу, який дозволяє ідентифікувати рівень інвестиційної привабливості певного регіону на фоні інших регіонів держави [22, с. 17].

Необхідною та важливою передумовою у формуванні сприятливого інвестиційного клімату виступає інвестиційна привабливість регіону. Наразі існує велика кількість підходів до оцінки інвестиційної привабливості регіонів. Індикатори інвестиційної привабливості є дуже різноманітними. Проте слід зауважити, що у світовій практиці подібні розробки набули значного поширення, над цими проблемами працюють спеціалізовані наукові центри. В Україні, як уже зазначалось, відсутня аналогічна загально визнана методика для оцінки інвестиційної привабливості регіонів.

Відсутність суттєвого покращення інвестиційного клімату змушує іноземних інвесторів утримуватися від входження на український ринок. Погіршення ситуації на світовому ринку робить іноземних інвесторів більш неохочими до ризику, концентруючи їх увагу на якості інвестиційного клімату країни-реципієнта. Хоча високий ступінь відкритості української економіки разом із макроекономічною стабілізацією та прогнозованим урядом ростом реального ВВП на 6% створюють для потенційних інвесторів привабливу картину України, саме якість багатьох складових інвестиційного клімату відіграє вирішальну роль у залученні іноземних інвестицій [13, с. 41].

Аналіз і використання накопиченого досвіду у сфері розробки методик оцінки інвестиційного клімату є дуже важливими. В основі практично усіх західних методик лежить використання різних методів оцінки інвестиційних ризиків. Поняття «ризик іноземних інвестицій» в

економічну теорію ввів Б. Олін, який обґрунтував розподіл інвестицій на «безпечні» і «ризикові» [25, с. 208]. До найбільш розповсюджених методів оцінки ризику відносять: інспекційні поїздки експертів, метод розвідки, кількісні методи.

Наприклад, за даними Б. Губського, лондонський фінансовий журнал «Euromoney» розраховує інтегральний показник надійності, що вимірюється по стобальній шкалі [6, с. 618]. У США регулярно публікуються індекси, що характеризують рейтинг штатів за різними критеріями (політичним, економічним, соціальним, екологічним). Рейтинги інвестиційної привабливості регіонів активно розробляють спеціальні наукові центри типу «The Wall Street Journal», «Financial Times», «Investor's Daily».

Найбільш відомими системами оцінок інвестиційного клімату є рейтинги Institutional Investor, Euromoney Institutional Investor, Business Environment Risk Index (BERI). Ці рейтинги – насамперед оцінка кредитоспроможності країни.

Американська дослідницька організація «Economist Group» оцінює рівень інвестиційної привабливості країни щодо інвестиційного ризику. При цьому були враховані чотири основних фактори: структура політичної влади, економічна політика, розмір зовнішнього боргу і ситуація в банківській системі країни.

Інститут реформ для визначення інвестиційної привабливості України використовує методику визначення стандартизованих значень (балів) кожного з показників по регіонах [9, с. 24].

Кожен із зазначених підходів має свої переваги та недоліки. Природно, що внаслідок економічного зростання України велика кількість методик та підходів визначення інвестиційної привабливості держави та регіону будуть доповнюватися та конкретизуватися відповідними показниками, котрі характеризують інвестиційний потенціал та інвестиційний клімат регіонів.

Висновки

Отже, у сучасних умовах можна спостерігати фактичну відсутність методик, визначення на основі нормативно-правових, соціальних та економічних оцінок ефективних напрямів розвитку регіонів, стимулювання їх концентрації та спеціалізації, здійснення перспективної реорганізації виробничих потужностей. За умов відсутності зазначених розробок ставиться під сумнів мета та актуальність подальшого дослідження техніко-економічного обґрунтування ефективності розвитку регіонів, які досліджуються, їх інвестиційної привабливості, реальної можливості залучення кредитних ресурсів і, в першу чергу, іноземних кредитів. Можна зробити висновок, що зарубіжні системи оцінки інвестиційного клімату мають загальні переваги, які полягають у тому, що всі вони виступають в якості відповідного орієнтиру для іноземних фінансових організацій. Серед недоліків варто виділити наявність суб'єктивізму та відсутність належного рівня конкретності, а також слабкий рівень галузевої спеціалізації. Зазначені недоліки мають місце через те, що системи спрямовані здебільшого на орієнтацію інвестора під час початкової стадії інвестиційної діяльності.

Потреба в оцінці інвестиційного клімату на рівні регіонів і її облік при проведенні рейтингу держави в цілому необхідні, особливо в умовах самостійності території.

То ж в подальших розвідках стає актуальним проведення аналізу сутності інвестиційного процесу в сучасній економіці та його залежності від базових характеристик соціально-економічної системи регіону, а також аналізу статистичного взаємозв'язку відібраних показників з показником фактичної інвестиційної привабливості.

Література.

1. Агеенко А. А. Методологические подходы к оценке инвестиционной привлекательности отраслей экономики региона и отдельных хозяйствующих субъектов. *Вопросы статистики*. 2003. № 6. С. 48–51.
2. Асаул А. М. Систематизация факторов, характеризующих инвестиционную привлекательность регионов. *Региональная экономика*. 2004. – № 2. С. 53–62.
3. Бланк И. А. Инвестиционный менеджмент: учебный курс. Киев : Эльга-Н, Ника-Центр, 2001. 448 с
4. Гайдуцкий А. П. Оцінка інвестиційної привабливості економіки. *Економіка і прогнозування*. 2005. № 4. С. 119–129.
5. Гомольська В. В. Організаційно-економічні аспекти поліпшення інвестиційного клімату регіону. *Регіональна економіка*. 2003. № 3. С. 62–70.
6. Губський Б. В. Інвестиційні процеси в глобальному середовищі. Київ: Наукова думка, 1998. 389 с.
7. Гурова К. Д. Экономическая реформа (некоторые аспекты реализации). Харьков: Фолио, 2000. 388 с.
8. Дудчик О. Ю., Пашикян І. С., Соловйова А. Г. Інвестиційна привабливість України. *Економіка і суспільство*, 2013. № 2. С. 541–548.
9. Єпіфанов А. О., Сало І. В., Дяконова І. І. Бюджет і фінансова політика України: навч. посіб. Київ: Наук. думка, 1997. 302 с.
10. Захожай В., Кіт М. Статистика інвестиційної діяльності. *Персонал*. 2007. № 8. С. 10–17. URL : <http://personal.in.ua/article.php?id=548>.
11. Иванов Ю.Б. Конкурентоспособность предприятия в условиях формирования рыночной экономики. Харьков: ХГЭУ, 1997. 246 с.
12. Іващук І. О. Мотиваційні фактори формування інвестиційного клімату регіону. *Фінанси України*. 1998. № 1. С. 72–77.
13. Інвестиційна політика в Україні : монографія / Данилишин Б. М., Корецький М. Х., Даций О. І. *НАН України. Рада по вивч. продукт. сил України*. Донецьк: Юго-Восток, 2006. 290 с.
14. Козьменко С., Васильєва Т., Леонов С. Багаторівнева система прийняття інвестиційних рішень. *Економіст*. 2001. № 6. С. 52–57.
15. Кредит І. Методологічні підходи до визначення ефективності регіональних інвестиційних проєктів і програм. *Економіка. Фінанси. Право*. 2002. № 3. С. 28–30.
16. Носова О. В. Оцінка інвестиційної привабливості України: основні підходи. *Економіка та прогнозування*. 2003. № 3. С. 119–137.
17. Оніщенко І. О. Інвестиційна привабливість України: проблеми та шляхи їх вирішення. *Траектория науки: электронный науч. журнал*, 2016. № 3(8). С. 289–295.
18. Петкова Л., Проскурін В. Муніципальні інвестиції та кредити. Київ, 2006. 158 с.
19. Погорелова Т. В., Микитишина Г. Ю. Аналіз інвестиційної привабливості регіонів України за допо-

могою статистичних методів. *Вісник соціально-економічних досліджень*, 2014 рік, випуск 2(53). С. 251–258.

20. Про затвердження Методики розрахунку інтегральних регіональних індексів економічного розвитку. Наказ Держкомстату України № 114 від 15.04.2003 р. URL: http://uazakon.com/documents/date_1a/pg_ibcnog/index.htm.

21. Семина Л. А. Инвестиционная привлекательность: теоретический аспект. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2010. № 14 (195). Экономика. Вып. 27. С. 17–19. URL: <http://www.lib.csu.ru/vch/195/002.pdf>.

22. Солдатенков В.В., Федоренко С.В. Аналіз інвестиційного клімату України. *Економіка та держава*. 2005. № 5. С. 17–20.

23. Стеченко Д. М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика: навч. посіб. 2-ге вид., випр. і доп. Київ: Вікар, 2002. 374 с.

24. Федоренко В. Г., Захожай В. Б., Чувардинський В. Г. та ін. Страховий та інвестиційний менеджмент Київ: МАУП, 2002. 344 с. URL: <http://fingal.com.ua/content/view/1167/87/>.

25. Федоренко В. Г., Проценко Т. О., Солдатенко В. В., Степанов Д. В. Економічні та організаційно-правові аспекти іноземних інвестицій в Україні: монографія. Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. 398 с.

26. Хмарська І. В. Проблеми формування та оцінювання інвестиційної привабливості регіонів України. *Регіональна економіка*. 2003. № 3. С. 13.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:35.077]:001.8

Валерій Бакуменко

професор Харківського національного технічного університету сільського господарства ім. Петра Василенка, д.держ.упр., професор

Віта Галушка

викладач Національної академії внутрішніх справ, к.держ.упр.

ПРОБЛЕМИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті виявлено поле проблемності випереджаючого державного управління та на цій основі розроблено науково-практичні рекомендації щодо його вдосконалення.

Ключові слова: *вдосконалення, випереджаюче державне управління, науково-практичні рекомендації, поле проблемності, Україна.*

Valeriy Bakumenko

Professor of Kharkiv National Technical University of Agriculture named after Petro Vasilenko, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor

Vita Galushka

lecturer of National academy of internal affairs, PhD in Public Administration

PROBLEMS AND RECOMMENDATIONS ON IMPROVING THE OUTRUNNING OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

The authors adhere to the definition of a forward-looking public administration, as part of public administration, aimed at shaping the future state and society.

A leading state of government means that modern scientific thought is widely used; there is a free creative search for optimal managerial decisions; the most trained specialists from different branches of management work; there is an open comparison of results of management with public needs; management is aimed at ensuring the interests of society and promoting its development.

At the same time, quite often certain defects become an obstacle to effective public administration. The overcoming of these defects is one of the main tasks of the national leading public administration. Therefore, before the development of scientific and practical recommendations it is advisable to generalize the most significant problems that exist in the current state administration and hinder the improvement of that part that has a leading character and is aimed at shaping the future.

We did this according to the directions that determine the direction of state administration for the future, among which:

- *conceptual provision of the development of the state, its social spheres, branches, relations;*
- *conceptual support for the development of public administration;*
- *reforming of public spheres, branches, territories, various relations;*
- *reforming the systems of public administration and local self-government;*
- *strategic planning of the development of the state and its social spheres, branches, territories, various relations;*
- *programming of government activities;*
- *programming of development of social spheres, branches, territories, various relations;*
- *state target programming;*
- *national design;*
- *forecasting the development of the state and its social sectors, industries, territories, various relations;*
- *anti-crisis management;*
- *resource support for public administration;*
- *normative-legal support of state administration.*

Allocation of problems allows us to proceed to the definition of measures to improve the advanced management in Ukraine. The first recommendation is the call for the development of effective measures to address the above-mentioned problems that impede the development of a pro-active public administration at the present stage of social development.

© Бакуменко В. Д., Галушка В. Ю., 2018.

The second recommendation is to consider the anti-corruption management as an important part of the crisis management with all the latest approaches, methods and mechanisms.

Among other recommendations to public authorities, we propose the following.

Based on the rating assessments of experts on the characteristics of public administration in a "progressive state" we recommend that: systematically monitor and take into account requests for the development of society and public administration.

Public organizations and the media need to be widely involved in this work. It is necessary to quickly master new mechanisms and ways to solve managerial problems. Innovative technology of management and information work should be widely used. It is necessary to constantly monitor and take into account the current trends in public and state-building changes in managerial decisions and actions. It is necessary to regularly evaluate the possible implications of managerial decisions with the use of methods and means of forecasting and prediction. It is advisable to constantly use in their work the means of out-of-date management, which allow to ensure effective development not only today but also in the future. It is also necessary to systematically raise the qualification of civil servants for work with perspectives administrative means. Among the latter we have SWOT analysis, foresight, road maps, scenarios, trainings, etc.

Among the well-known means of shaping the future, it is necessary to continue to improve and use such means as: national projects, state policy, medium-term development forecasts, strategic planning, state target programs, training of personnel for work in new conditions and with new means of management.

We have identified promising directions for improving advanced government. We believe that it is necessary to develop the interaction between the institutes of the state, business and civil society. New tools for advanced management need to be used. It is necessary to allocate and develop the most effective methods of such management. It is also necessary to develop his theory and methodology. In time, improve and develop an integrated system of such management. Such a management should be attributed to the fundamental functions of the state. It is also necessary to facilitate an intergovernmental exchange of successful management experience.

The basis of a forward-looking public administration is to put it on an innovative basis as the most important principle of successful state development.

Key words: *improvement, advanced state administration, scientific and practical recommendations, field of problem, Ukraine.*

Постановка проблеми

Найважливіше місце у сучасних дослідженнях державного управління займає погляд в його майбутнє. Здебільшого цей напрям досліджень пов'язаний з так званим випереджаючим управлінням. Іншими словами, це програмно-цільове та стратегічне планування, прогнозування, а також передбачення довгострокових та середньострокових системних впливів державної влади, спрямованих на формування майбутніх станів держави і суспільства. Основним завданням випереджаючого державного управління є виявлення та успішне вирішення проблем на шляху суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Розвитку випереджаючого державного управління приділено увагу багатьох відомих вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема [1–4]. Є також кілька авторських публікацій на цю тему [5–12].

Мета

Метою статті є виявлення поля проблемності та розроблення науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення випереджаючого державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу

Автори дотримуються визначення випереджаючого державного управління, як частини державного управління, що спрямована на формування майбутнього держави і суспільства. З позиції авторів випереджаючий стан державного управління означає, що в його системі, головним чином, в його суб'єкті широко використовується

сучасна наукова думка, прийнятий вільний творчий пошук оптимальних управлінських рішень, зосереджені найбільш підготовлені фахівці з різних галузей управління, йде відкрите порівняння результатів управління з громадськими потребами, управління служить інтересам суспільства і просуває його розвиток.

В той же час, ще нерідко певні вади стають на перешкоді ефективному державному управлінню. Подолання цих вад є одним з основних завдань вітчизняного випереджаючого державного управління. Тому перед розробленням науково-практичних рекомендацій доцільно узагальнити найбільш суттєві проблеми, що існують у чинному державному управлінні та які заважають вдосконаленню тієї його частини, що має випереджаючий характер і націлена на формування майбутнього.

Узагальнемо та розглянемо такі проблеми відповідно до напрямів, що визначають спрямованість державного управління на майбутнє. Загальне представлення поля проблемності наведено на рис. 1.

За напрямом «концептуального забезпечення розвитку держави, її суспільних сфер, галузей, відносин» до поля проблемності слід віднести:

- слабкий взаємозв'язок концепцій як між собою, так і з документами, яким вони передують (програмами розвитку та цільовими, стратегіями, нормативно-правовими актами тощо), в частині інноваційності;
- визначення в концепціях, здебільшого, головної мети, цілей, напрямів, їх пріоритетності, а також термінів та етапів реалізації, тобто достатньо обмеженої кількості параметрів розвитку;

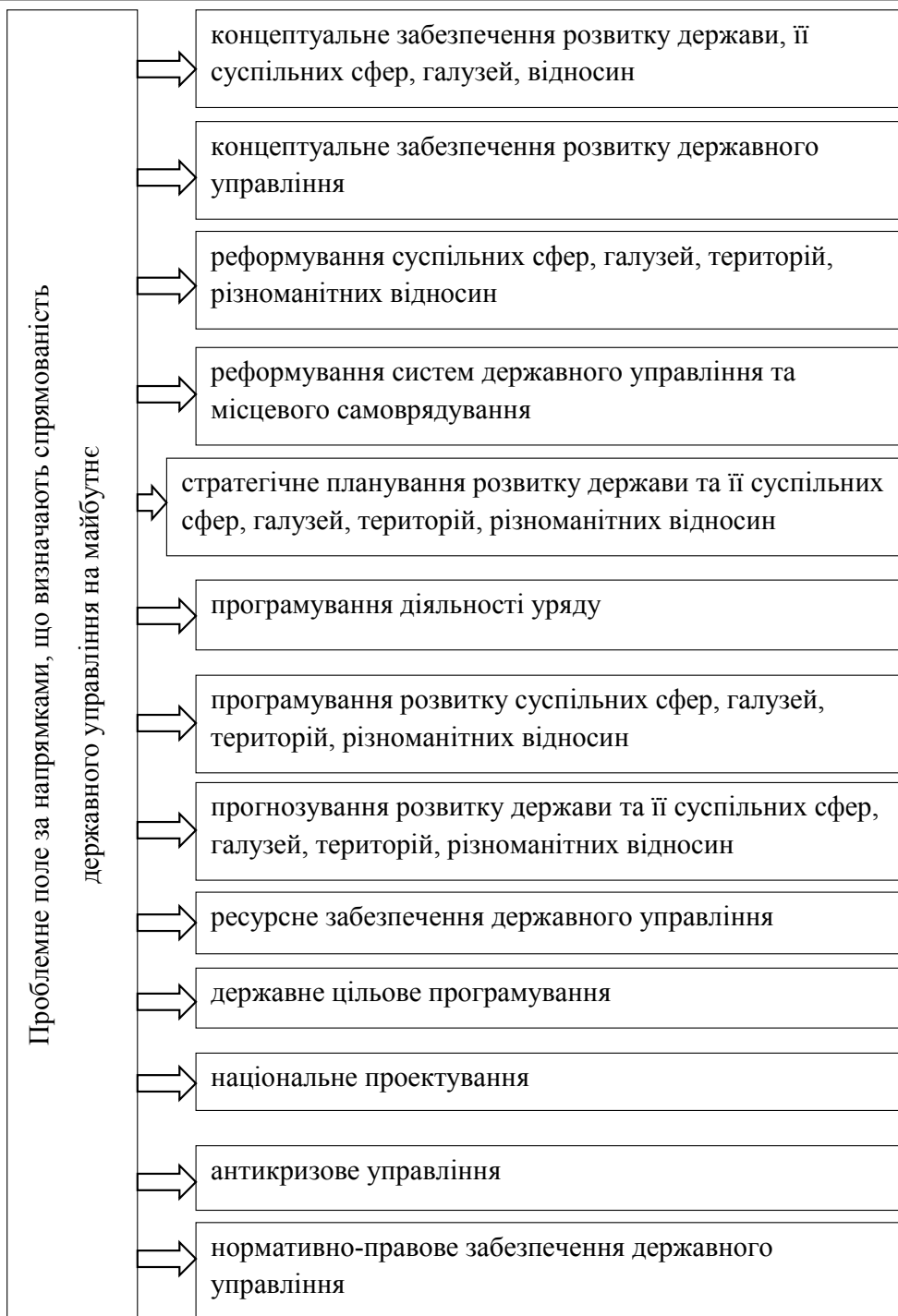


Рис. 1. Загальне представлення поля проблемності за напрямками, що визначають спрямованість державного управління на майбутнє.

За напрямом «концептуального забезпечення розвитку державного управління» до поля проблемності слід, окрім вищезазначеного, віднести:

- відсутність або слабе акцентування саме на тих елементах та особливостях державного управління, що надають йому характеру випереджаючого, зокрема перехід на нові горизонти управління, технологічні уклади, запровадження інновацій, обов'язковість підготовки фахівців для роботи в його умовах тощо;

- їх безсистемність;
- збереження без модернізації базової системи принципів та неврахування сучасних тенденцій державного управління.

За напрямом «реформування суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин» до поля проблемності слід віднести:

- непослідовність реформ;
- неврахування важливих стартових умов;

- започаткування в умовах нестабільності політичної та адміністративної влади;
- невідготовленість фахівців до їх проведення;
- невідкріпленість реформ іншими ресурсами тощо.

За напрямом «реформування систем державного управління та місцевого самоврядування» до поля проблемності, окрім вищезазначеного, слід віднести таке:

- недостатня оперативність прийняття реформаторських управлінських рішень;
- низька оперативність реагування на загострені ситуації, що виникають під час реалізації реформаторських управлінських рішень;
- повна або часткова втрата контролю за об'єктом державного управління;
- неможливість досягнення запланованих результатів;
- надмірні витрати на їх досягнення тощо.

За напрямом «стратегічного планування розвитку держави та її суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин» до поля проблемності слід віднести:

- непрофесійне або поверхове проведення SWOT-аналізу;
- відсутність досвіду розроблення та реалізації стратегічного планування;
- невідповідність стратегій розвитку держави, її суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин та стратегій розвитку державного управління;
- часте незавершення реалізації стратегій розвитку у повному або достатньо повному обсязі;
- не проведення громадських обговорень стратегій;
- відсутність періодичної актуалізації стратегій;
- відсутність стратегії розвитку державної інвестиційної політики тощо.

За напрямом «програмування діяльності уряду» до поля проблемності слід віднести:

- відсутність унормованих системних і структурних вимог до розробки та представлення програм діяльності уряду;
- часто спостерігається суттєва різниця між задуманим у програмах діяльності уряду, і тим, що ним реалізоване в житті.

За напрямом «програмування розвитку суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин» до поля проблемності слід віднести:

- не є внормованою обумовленість програм розвитку прийнятими стратегіями розвитку;
- систематичне порушення встановлених обсягів фінансування таких програм;
- можливість порушення прямого зв'язку такого програмування з регіональними програмами розвитку;

За напрямом «державного цільового програмування» до поля проблемності слід віднести:

- порушення уніфікації програмно-цільових програм у частині їх прийняття, оскільки одні з них приймаються Законами України, а інші – постановами уряду;
- систематичне порушення фінансування таких програм у встановлених обсягах;
- обов'язкова реалізація в таких програмах саме пріоритетних напрямів розвитку;

- випадки дострокового припинення виконання таких програм;
- суттєве скорочення таких програм в останні роки.

За напрямом «національного проектування» до поля проблемності слід віднести наступне:

- ліквідація Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України та не створення альтернативної інституції.

За напрямом «прогнозування розвитку держави та її суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин» до поля проблемності слід віднести:

- унормоване на сьогодні прогнозування, переважно, має короткостроковий горизонт (до 5 років).

За напрямом «антикризового управління» до поля проблемності слід віднести [6]:

- недостатня відповідальність політичної влади за розробку та реалізацію антикризової політики;
- недотримання постійності дії такого управління на державному рівні;
- відсутність чітких пріоритетів антикризового управління в умовах обмежених ресурсів держави;
- таке управління не має комплексного системного характеру по рівнях державного управління;
- відбувається порушення узгодженості позицій та дій системи публічного управління та політичних сил щодо подолання кризових явищ;
- побудова системи антикризового управління на застарілих засадах і технологіях тощо.

За напрямом «ресурсного забезпечення державного управління» до поля проблемності слід віднести:

- обмеженість та не гарантованість фінансового забезпечення реалізації механізмів державного управління;
- недостатній рівень підготовки персоналу до роботи в умовах випереджаючого державного управління;
- погіршення матеріально-технічного забезпечення органів державної влади, особливо на місцевому рівні;
- збереження високого рівня застосування інформаційних технологій в управлінській праці;
- невмотивованість управлінської праці, особливо на регіональному та місцевому рівнях;
- порівняно низький рівень управлінської адміністративної та технологічної культури;
- велика плінність кадрів в органах державного управління та в органах місцевого самоврядування.

За напрямом «нормативно-правового забезпечення державного управління» до поля проблемності слід віднести:

- декларативний характер частки прийнятих документів;
- неможливість реалізації певних положень нормативно-правових актів з багатьох причин, деякі з них зазначені вище;
- масовий правовий нігілізм;
- невідповідність їх реалізації ресурсним наявним можливостям держави;
- відсутність актуалізації таких довгострокових документів, як стратегії, дорожні карти, цільові програми, що затверджені законами;

- порушення принципу гармонізації вітчизняного законодавства на внутрішньому (внутрідержавному), так і на зовнішньому (міжнародному) рівнях державного управління тощо.

Виділення проблем дозволяє перейти до визначення заходів щодо вдосконалення випереджаючого управління в Україні.

Першою рекомендацією є заклик до вироблення дієвих заходів з вирішення зазначених вище проблем, що заважають розвитку випереджаючого державного управління на сучасному етапі суспільного розвитку.

Другою рекомендацією є розгляд антикорупційного управління як важливої частки антикризового управління з усіма притаманними останньому підходами, методами та механізмами.

Серед інших рекомендацій органам державної влади пропонуємо такі.

Виходячи з рейтингових оцінок експертів щодо характеристик державного управління у «випереджаючому стані» рекомендуємо:

- систематично відслідковувати та враховувати запити на розвиток суспільства та державного управління. До цієї роботи необхідно широко залучати громадські організації та ЗМІ;
- оперативно освоювати нові механізми і способи вирішення управлінських проблем, насамперед інноваційні технології управління та роботи з інформацією;
- постійно відслідковувати та враховувати в управлінських рішеннях і діях сучасні тенденції суспільних та державотворчих змін;
- регулярно оцінювати можливі наслідки управлінських рішень із залученням методів та засобів прогнозування та передбачення;
- постійно застосовувати у своїй роботі засоби випереджаючого управління, які дозволяють забезпечити ефективний розвиток не тільки сьогодні, але й майбутньому;
- систематично підвищувати кваліфікацію державних службовців для роботи з перспективними управлінськими засобами (SWOT – аналіз, форсайт, дорожні карти, сценарії, тренінги тощо).

Серед відомих засобів формування майбутнього слід продовжувати вдосконалювати та використовувати такі засоби: національні проекти, державну політику, середньострокові прогнози розвитку, стратегічне планування, державні цільові програми, підготовку персоналу до роботи в нових умовах та з новими засобами управління.

В основу базових уявлень про сучасне випереджаюче управління доцільно покласти таку систему принципів:

- розуміння необхідності тісної взаємодії наукової думки та управлінської практики;
- корпоративне мислення;
- стратегічне мислення;
- відповідальність за результати;
- креативність (26%);
- відкритість і сприйнятливість до нових джерел та ресурсів управління;
- інноваційність мислення та дій.

Для оцінювання державного управління на предмет його характеристики як випереджаючого нами

запропоновано певну систему індикаторів та необхідність з'ясувати, чи досягається внаслідок його застосування:

- підвищення стабільності розвитку суспільства;
- зростання участі громадянського суспільства в управлінні державою;
- скорочення та пом'якшення соціально-економічних кризових явищ;
- збільшення та покращення адміністративних послуг;
- макроекономічне зростання;
- використання нових засобів управління;
- розвиток людського потенціалу;
- підвищення інституційної спроможності розвитку;
- зростання ефективності соціальних інститутів;
- прискорення переходу на нові технологічні уклади та платформи.

До перспективних напрямів вдосконалення випереджаючого державного управління віднесено такі:

- розвиток взаємодії інститутів держави, бізнесу та громадянського суспільства;
- застосування нових засобів випереджаючого управління;
- виділення та розвиток найбільш ефективних методів такого управління;
- розвиток його теорії та методології;
- вдосконалення і розвиток інтегрованої системи такого управління;
- віднесення такого управління до основоположних функцій держави;
- сприяння міждержавному обміну успішним досвідом такого управління.

В основу випереджаючого державного управління необхідно поставити переведення його на інноваційну основу, як найважливіший принцип успішного розвитку держави

Висновки

У даній статті наведені отримані результати виявлення поля проблемності та запропоновані науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення випереджаючого державного управління в Україні.

Література.

1. Контури світового майбутнього : Доповідь за проектом 2020 Національної розвідувальної ради США. URL: www.dni.gov/nic/NIC_2020_project.html.
2. Думая о будущем: руководящие принципы для стратегического предвидения; под ред. Энди Хайнса и Питера Бишопа. Вашингтон, округ Колумбия: социальные технологии, 2006. 1X, 242 с. URL: <http://trove.nla.gov.au/version/45189403>.
3. Гохберг Л. Будущее как стратегическая задача. Форсайт. 2007. Т. 1, №1. С. 4-5. URL: <http://foresight-journal.hse.ru/2007-1-1/26558403.html>.
4. Форсайт в государственном и муниципальном управлении. URL: http://www.bshe.ru/ours_programs/forsite_gov_management.
5. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О., Руденко О. М. Підходи та моделі креативного державного управління: монографія. Київ: АМУ, 2013. 325 с.
6. Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посіб. Київ: КНУКІМ, 2016. 167 с.

7. Галушка В. Ю. Нормативно-правові засади випереджаючого державного управління. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. Київ: АМУ, 2015. № 2. 98–106 с.

8. Галушка В. Ю. Сутність випереджаючого державного управління та його категорійний апарат. *Науковий вісник АМУ. Серія: «Управління»*. Київ: АМУ, 2015. Вип. 1. С. 110–118.

9. Галушка В. Ю. Методологічні засади випереджаючого державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: www.dy.nauka.com.ua.

10. Галушка В. Ю. Виявлення стану та проблемних питань розвитку механізмів випереджаючого державного управління. *Науковий вісник АМУ. Серія: «Управління»*. Київ: АМУ, 2016. № 1. 56. 64 с.

11. Галушка В. Ю. Випереджаюче державне управління як предмет дослідження. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ, № 2(66). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 19–24.

12. Галушка В. Ю. Формирование концептуальных основ развития механизмов опережающего государственного управления. *Научно-теорет. и прак. журнал «Современный научный вестник»*. РФ, Белгород: Руснаучкнига, 2015. № 12 (259). С. 77–81.

Тетяна Белошапка

слухач ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
головний спеціаліст Державного агентства рибного господарства України (м. Київ)

Георгій Ковальов

доцент кафедри Економічної та фінансової політики
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.е.н.

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИБНИМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемі регулювання рибогосподарської діяльності в системі державного управління. Аналізуються проблеми державного регулювання розвитку рибного господарства та напрямки державного регулювання рибогосподарської діяльності в структурі ринкової економіки.

Ключові слова: рибне господарство України, державне управління, р. Дністер.

Tetiana Beloshapka

Master student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Chief specialist of the State Agency of Fisheries of Ukraine, Kyiv,

Georgiy Kovalev

Associate Professor of the Department of Economic and Financial Policies
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

WAYS OF IMPROVEMENT OF THE PUBLIC MANAGEMENT BY FISHERY OF UKRAINE

The publication provides for the problem of regulating fisheries management in the public administration system. The problems of state regulation of the development of the fishing industry and the direction of state regulation of fishery activity in the structure of the market economy are analyzed.

Every year in Ukraine, there is a tendency to reduce the consumption of fish products by the population, which is primarily due to the reduction of fish catch and production of fish products. A fundamental change in the situation in the development of fisheries is possible only with the active participation of the state. A special role in this approach is taken by state regulation of the use of water resources, creation of favorable conditions for spawning of fishes.

Known experts in the field of fisheries economics of the NPP paid attention to the problems of state regulation of the development of the fish industry. Sysoev, E.A. Romanova G.I. Chernyavsky, VP Stepanova, V.K. Zilanov, G.K. Voytolovsky. The purpose of the article is to determine the main reasons for determining the current state of the fish industry in Ukraine and to develop a set of measures aimed at increasing the productivity of water bodies and the efficiency of the enterprises of the fisheries sector of Ukraine.

The fisheries sector of Ukraine is a branch of the national economy whose tasks are the study, protection, reproduction, cultivation, use of fish and other aquatic living resources, their extraction (catching, extraction, harvesting) and processing for the purpose of obtaining food, technical, fodder, medical and other products to meet the needs of the population.

Fisheries is a branch of the economy of national economic importance, which is based on: training; protection of natural water resources; artificial reproduction, extraction and use of hydrobionts are food, raw materials for industry, as well as products of different purposes for their realization and consumption in the domestic and foreign markets.

Water bioresources play an extremely important role not only in the processes of functioning of aquatic ecosystems, participating in the formation of water quality as well as in self-purification of water bodies, acting as a natural forage base for fish.

Particular attention is needed to the situation prevailing in the Dniester River basin, which occupies the western part of Ukraine and most of the territory of the Republic of Moldova. The outskirts of the Dniester River are located near the border of Ukraine and Poland, on the slopes of the Carpathians, at an altitude of 878 m above sea level. The Dniester is one of the largest rivers in Ukraine. The length of the river is 1352 km, the catchment area is 72100 km².

The purpose of the development of the fish industry is to achieve the sustainable functioning of the fishing complex on the basis of conservation, reproduction and rational use of aquatic biological resources. At the same time, conditions should be created for improving the export efficiency of fish products of its competitiveness and optimizing the structure of management of the fisheries complex.

The decision of the problems of further development of the fish industry is possible only by applying an integrated approach in combination with organizational and economic measures, as well as updating the regulatory documents that provide regulation in the field of fisheries management. This will radically change the situation in the fish industry and ensure the sustainable development of the fish industry. A special role in this integrated approach is taken by the issues of optimal reproduction and catching of fish in existing water resources.

Particular attention needs to be paid to the conservation and balance of two unique ecosystems – the Upper and Lower Dniester.

The insufficient theoretical elaboration of these issues leads to the need to create mechanisms and methods for analyzing

the sustainability of the ecosystem, forecasting the effects of various factors on it. In this regard, the development of theoretical, organizational, legal and methodological foundations for assessing ecosystem sustainability, as well as the basics of forecasting the results of the influence of internal and external factors on the results of the ecosystem performance, is an important task for ensuring the effective functioning of the Dniester basin.

Key words: fishery of Ukraine, state administration, river Dniester.

Постановка проблеми

Щорічно в Україні спостерігається тенденція зменшення обсягу споживання населенням рибної продукції, що в першу чергу пов'язано зі зменшенням вилову риби і виробництва рибної продукції. Кардинальна зміна ситуації в розвитку рибного господарства можлива тільки при активній участі держави. Особливу роль в цьому підході займає державне регулювання використання водних ресурсів, створення сприятливих умов для нересту риб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз досліджень і публікацій. Проблемам державного регулювання розвитку рибного господарства приділяли увагу відомі фахівці в області економіки рибного господарства Н. П. Сисоєва, Е. А. Романова, Г. І. Чернявський, В. П. Степанова, В. К. Зіланов, Г. К. Войтоловський.

Мета

Метою статті є визначення основних причин щодо обумовлення сучасного стану рибної галузі України та розробка комплексу заходів, спрямованих на підвищення продуктивності водойм і ефективності діяльності підприємств рибного господарства України.

Вклад основного матеріалу

Рибне господарство України – це галузь національної економіки, завданнями якої є вивчення, охорона, відтворення, вирощування, використання риби та інших водних живих ресурсів, їх вилучення (вилов, добування, збирання) та переробка з метою одержання харчової, технічної, кормової, медичної та іншої продукції для задоволення потреб населення [1].

Під державним регулюванням рибного господарства слід розуміти сферу практичної діяльності органів державної влади, пов'язану з водними біологічними ресурсами і супроводу їх від «вилову до прилавка» з метою забезпечення продовольчої безпеки країни.

Рибне господарство являє собою галузь економіки, що має народногосподарське значення, в якій на основі: підготовки кадрів; охорони природних водних ресурсів; штучного відтворення, видобутку і використання гідробіонтів створюються продукти харчування, сировина для промисловості, а також продукти різного призначення з метою їх реалізації та споживання на внутрішньому і зовнішньому ринку. У зв'язку з цим завданнями держави по відношенню до підприємств і організацій рибного господарства є: розробка загальних правил функціонування ринку, сприяння розвитку науково-технічного прогресу, а також розвиток фінансової, податкової політики, правового забезпечення і т.п.

Риба, як предмет праці, володіє наступними ознаками: динамічністю, мобільністю, сезонністю, різноманіттю видів, вразливістю, прогнозованістю, малим терміном зберігання, різноманітністю ринкової вартості окремих видів. Цей ресурс є поновлюваним і в той же час таким, що вичерпується.

Сировинна база рибного господарства має ряд особливостей, пов'язаних з сезонністю промислу, погодно-кліматичними умовами (посуха, паводок, замерзання водойм), рухливістю водних біологічних ресурсів, труднощами прогнозування запасів водних біологічних ресурсів, визначенням раціональної частки їх вилучення без шкоди для відтворення.

Сучасне рибне господарство України об'єднує річкове господарство, озерне, ставкове і морське. Основними водними об'єктами промислового річкового лову риби є Дніпро, Дністер, нижній Дунай, Південний Буг. Видовий склад налічує понад 65 промислових видів риб. Озерне господарство зосереджено в основному на Поліссі і в нижній течії Дунаю.

На Україні розміщені 7850 водоймищ, загальною площею 108689 га. З них ставків 7644 площею 84607 га, водосховищ – 205 площею 23986 га. Річний потенціал вилову риби оцінюється близько 100 тис. т.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» водні біоресурси – сукупність водних організмів (гідробіонтів), життя яких неможливе без перебування у воді. До водних біоресурсів належать прісноводні, морські, анадромні та катадромні риби на всіх стадіях розвитку, круглороті, водні безхребетні, у тому числі молюски, ракоподібні, черви, голкошкірі, губки, кишковопорожнинні, наземні безхребетні у водній стадії розвитку, водорості та інші водні рослини [2].

Водні біоресурси відіграють надзвичайно важливу роль не лише в процесах функціонування водних екосистем, беручи участь у формуванні якості води, а також в самоочищенні водойм, виступаючи в якості природної кормової бази для риб. Важливішим за все є забезпечення значної частки життєвих потреб людини у поживних речовинах, які містяться у гідробіонтах. Проте найбільше значення в життєдіяльності людини має риба та рибна продукція. Збільшення ставкових площ, підвищення щільності посадки при інтенсифікації ставкового, розвиток індустріального рибництва, інтродукція в малі водойми різного цільового спрямування вимагають постійного нарощування об'ємів виробництва.

Особливої уваги потребує ситуація, що склалася у басейні річки Дністер, яка займає західну частину України та більшу частину території Республіки Молдова. Виток р. Дністер знаходиться біля кордону України з Польщею, на схилах Карпат, на висоті 878 м над рівнем

моря. Дністер – одна з найбільших річок України. Довжина річки 1352 км, площа водозбору – 72100 км² [3].

Дністровське водосховище створене в період 1983–1987 років на середній ділянці р. Дністер шляхом спорудження Новодністровської ГЕС, призначеної для потреб енергетики, водопостачання, зрошування, боротьби з паводками та для розвитку рибного господарства. Водосховище має загальну протяжність – 204 км, об'єм – 3 км³, площу водного дзеркала – 142 км². Середня глибина 23 м. (18–55) м., ширина 600–800 м. Характерною особливістю є те, що водосховище розміщене у вузькій та глибокій улоговині, з крутими обривистими берегами, утвореній річкою Дністер. Такий характер розміщення зводить до мінімуму розміри нерестових угідь. Так при нижньому підпірному рівні площа нерестилищ становить 1620 га, тобто 10,8% від загальної площі водосховища. Рибопродуктивність водосховища за даними органів риборозкошування складає 2,7 кг/га, хоча теоретична рибопродуктивність, за даними Інституту гідробіології, значно більша.

Дамба Дністровської ГЕС-1 створена, в першу чергу, для стримування паводкових вод у верхньому б'єфі Дністровського водосховища та попередження нищівного впливу стихії на території, що розташовані нижче даного комплексу. При їх проектуванні та будівництві абсолютного не враховувались потреби Дністровських плавнів.

Промивка Дністровських плавнів проходить в період природних паводків з Карпат, а в подальшому відбувається поступове накопичення води до певного рівня і плавний її скид в період з квітня по травень місяця. На цей же період припадає нерест основних промислових фітофільних видів риб. Дністровське водосховище не планувалось в якості резервуару запасної води, для поповнення Дністровських плавнів. Використання води з верхнього б'єфу водосховища для обводнення нижньої частини Дністра, зокрема, Дністровських плавнів, у посушливі роки завдає великої шкоди екосистемі Дністровського водосховища: різко осушуються нерестилища (яких і так мало на водосховищі, створеному на ділянці річки каньйонного типу), гине ікра основних промислових видів риб на осушених берегах, з кожним роком зменшується популяція даних видів, що в майбутньому призведе до екологічного спустошення іхтіофауни даної водойми.

Діючі правила експлуатації від 1987 р. хоч і застаріли, але в них чітко зазначено, що рівень води після сезону повеней повинен бути піднятий до відмітки 123 м і в період екологічних попусків, поступово, знижений до відмітки 121 м. У той же час, виходячи із багаторічних спостережень, екопопуск, в порушення встановлених норм в основному починається з відмітки 120 мБс, що оказує пагубний вплив на усю екосистему водосховища [3].

В умовах порушеного водного і температурного режимів низилась репродуктивність гідробіонтів, а реофільні види риб (які мешкають у проточних водах) фактично перебувають на межі зникнення через відсутність площ для нересту і резорбції ікри. За останні роки зникло близько десятка видів риб, цінні види риб замінюються менш цінними. Тому до цієї ділянки необхідно розробити державну програму заходів щодо планового регулювання рівня води у водосховищі з метою відновлення і збереження популяції риб, занесених до Червоної книги України і Молдови.

У той же час на території Дністровського водосховища, зі сторони Чернівецької області, Указом Президента України, створено НПП «Хотинський», до складу якого увійшла акваторія водосховища в адміністративних межах Хотинського, Кельменецького та Сокирянського районів. На території даного водного об'єкту зустрічається велика кількість видів водних біоресурсів, які занесені до Червоної книги України, таких як: мінога українська, стерлядь прісноводна, ялець звичайний, вирезуб причорноморський, бистрянка російська, білоперий пічкур дністровський, марена звичайна, чоп великий, йорж носар. І не тільки риби, а й велика кількість Червонокнижних безхребетних, птахів та ссавців мешкають у великій та хиткій екосистемі Дністровського водосховища [4].

Загалом іхтіофауна Дністровського водосховища нараховує 40 видів, які відносяться до 10 родин. З них лише 17 видів мають промислове значення: лящ, плітка, короп, карась сріблястий, рибець, клепець, судак, окунь, сом, товстолобик білий та строкатий, щука, підуст, краснопірка, головень, білізна, білий амур, промисловий запас яких, за обґрунтуваннями наукових установ, становить від 70 до 90 т на рік. Крім того, у водосховищі невеликі, але цілком життєздатні популяції видів, занесених до Червоної книги України: стерлядь, вирезуб, марена, чоп, умбра.

Метою розвитку рибного господарства є досягнення стійкого функціонування рибогосподарського комплексу на основі збереження, відтворення і раціонального використання водних біологічних ресурсів, розвитку аква- і марикультури, що забезпечує задоволення внутрішнього попиту на рибу продукцію, продовольчу незалежність країни, соціально-економічний розвиток регіонів, економіка яких пов'язана з рибним промислом. При цьому повинні бути створені умови для підвищення ефективності експорту рибної продукції її конкурентоспроможності та оптимізації структури управління рибогосподарським комплексом.

Висновки і пропозиції. Розв'язання проблем подальшого розвитку рибного господарства можливо тільки шляхом застосування комплексного підходу в поєднанні з організаційними та економічними заходами, а також актуалізацією нормативних документів, які забезпечують регулювання в сфері ведення рибного господарства. Це дозволить докорінно змінити ситуацію в рибній галузі й забезпечити сталий розвиток рибного господарства. Особливу роль в цьому комплексному підході займають питання забезпечення оптимального відтворення і вилову риби в наявних водних ресурсах.

Для вдосконалення управління у сфері рибогосподарського комплексу передбачаються наступні заходи:

- вдосконалення державного регулювання та контролю у сфері формування і використання водних біологічних ресурсів;
- координація на державному, регіональному і муніципальному рівнях дій, спрямованих на забезпечення сталого розвитку рибного господарства;
- систематичне проведення аналізу та оцінки інформації про поточний стан галузі, з метою вжиття оперативних заходів у разі виникнення кризових ситуацій.

Особливої уваги потребує врегулювання питання збереження та балансу двох унікальних екосистем –

верхнього та нижнього Дністра. Розроблений комплекс заходів містить наступне.

1. Проводити екопопуски рік через два, тобто один рік робити сприятливі умови для проходження нересту у Дністровському водосховищі, а два роки у Дністровських плавнях.

2. Для забезпечення оптимальних умов нересту водних біоресурсів в Дністровському водосховищі, один раз на три роки необхідно, щоб робота Дністровського гідровузла у весняно-літній нерестовий період здійснювалась на притокових витратах, з максимальним дотриманням стабільного рівня води, що забезпечить оптимальні умови для нересту риби.

3. Введення в «Правила експлуатації» пунктів, що регламентують роботу гідровузла в період нересту рік через два.

4. Розробка системи компенсаційних заходів по відтворенню водних біоресурсів Дністровського водосховища (зариблення, створення заводів по відтворенню та інше).

Недостатня теоретична розробленість цих питань призводить до необхідності створення механізмів і методів аналізу стійкості екосистеми, прогнозування наслідків впливів на неї різних факторів. У зв'язку з цим розробка теоретичних, організаційно-правових і методологічних основ оцінки стійкості екосистеми, а також основ прогнозування результатів впливу внутрішніх та зовнішніх чинників на результати продуктивності екосистеми, являє собою важливе завдання для забезпечення ефективного функціонування Дністровського басейну.

Отже, рибне господарство – одна з найважливіших галузей сільського господарства України, яка потребує комплексного державного підходу до розвитку промислового рибальства.

Література.

1. Про Загальнодержавну програму розвитку рибного господарства України на період до 2010 року: Закон України від 19 лютого 2004 року №1516-IV. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2004_02_19/JD2NQ00G.html#.

2. Закон України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 03.11.2016 № 1726-VIII, прийн. ВРУ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3677-17>.

3. Правила експлуатації дністровських водосховищ, розроблені в Українському науково-дослідному інституті водогосподарсько-екологічних проблем (УН-ДІБЕП) за участю членів наукового творчого колективу галузей-водокористувачів, водо споживачів. Київ, 2011, 172 с.

4. Екологічний паспорт Чернівецької області на 2016 рік, затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 23.05. 2014 р. № 162. URL: <http://old.menr.gov.ua/protection/protection1/chernivetska>.

Igor Bykov

PhD student of the department of project management

ORIPA NAPA under the President of Ukraine

PROBLEMS AND PRIORITIES OF THE FORMATION OF PUBLIC MANAGEMENT MECHANISMS FOR THE DEVELOPMENT OF REHABILITATION SYSTEM IN UKRAINE

The article analyzes the role and importance of the rehabilitation system in the development and reformation of the health care system in Ukraine, the current state of the system of rehabilitation and the theoretical justification of the urgent need for transformation of the rehabilitation system taking into account the health care reform that is taking place in the country. The conclusions are made, in particular, that the optimal solution for the problems of the development of rehabilitation system in Ukraine is the formation of new mechanisms of public administration.

Key words: health system reform, rehabilitation system, public administration, Ukraine.

Ігор Биков

Аспірант кафедри проектного менеджменту

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ПРОБЛЕМИ ТА ПРІОРИТЕТИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті на основі проведеного аналізу встановлено роль і значення системи реабілітації у розвитку та реформуванні системи охорони здоров'я в Україні, сучасний стан системи реабілітації, теоретично обґрунтовано нагальну необхідність трансформації системи реабілітації з урахуванням реформи охорони здоров'я, яка проходить в країні. Нами наведено новий погляд і підхід до розвитку системи реабілітації в охороні здоров'я як реалізації цілей сталого розвитку суспільства, проголошених Організацією об'єднаних націй, зокрема цілі 3 щодо забезпечення належного стану здоров'я для усіх верств населення та вікових груп. Наголошено на необхідності реформування системи реабілітації як складової національної парадигми громадського здоров'я.

В статті наведено результати оцінювання іноземними експертами-медиками сучасного стану системи реабілітації в Україні з рекомендаціями щодо її реформування з огляду на медичну та освітню (підготовка фахівців у галузі) складові. Зроблено аргументовані висновки, зокрема про те, що оптимальним варіантом вирішення вищезазначених проблем є формування нових механізмів публічного управління, насамперед організаційного, вирішення питань політики та законодавства щодо осіб з обмеженнями життєдіяльності та їх реабілітації; належного збору та аналізу статистичних даних для планування обсягу реабілітаційної допомоги, реалізації принципів доступності реабілітаційної допомоги для усіх верств населення, реорганізації вже існуючих реабілітаційних центрів та створення нових згідно основних принципів реформування системи охорони здоров'я.

Ключові слова: реформування системи охорони здоров'я, система реабілітації, державне управління, Україна.

Постановка проблеми

With the health and demographic trends that characterize the 21st century, health systems face new challenges; people are living longer and with higher levels of disability. Strengthening health systems to provide rehabilitation services helps ensure people not only live longer but live well (World Health Organization (WHO), 2017) [1].

In February 2017 WHO hosted Rehabilitation 2030: a call for action, which brought together over 200 rehabilitation experts from 46 different countries. The meeting highlighted the urgent need to address the profound unmet needs for rehabilitation around the world, and the necessity of rehabilitation in achieving Sustainable Development Goal 3 to «ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages» [1].

The main problems in rehabilitations sphere due to analyses of WHO are [1]:

1. density of skilled rehabilitation practitioners is less than 10 per 1 million population in many low- and middle-income countries;

2. 75 % of the total number of years lived with disability in the world are linked to health conditions for which rehabilitation is beneficial;

3. prevalence of health conditions associated with severe disability has increased by 23 % since 2005.

The 2015 Global Burden of Disease Study (GBD) – the source of the most consistent global, regional and national epidemiological evidence for all diseases and injuries in the current period – shows that 74 % of the total number of years lived with disability (YLDs) in the world is linked to health conditions for which rehabilitation is beneficial [2]. These conditions include non-acute conditions associated with significant disability such as noncommunicable diseases, musculoskeletal conditions (such as low back pain), maternal and perinatal conditions, nutritional deficiencies and injuries, as well as certain communicable diseases. Furthermore, 15 % of the total number of YLDs in the world is caused by health conditions such as epilepsy, multiple sclerosis, and cancer that are associated with severe levels of disability. The prevalence of these conditions and the absolute numbers of associated YLDs has increased dramatically over the last decade. The prevalence of health conditions associated with severe disability today has increased by nearly 183 million compared to 2005, a 23 % increase. The number of YLDs for these conditions has risen since

© Биков І. Г., 2018.

2005 by more than 17 million that grounds Global need for rehabilitation [2].

The Sixty-sixth World Health Assembly (WHA) in resolution WHA66.9 endorsed a coordinated global action plan by all stakeholders to «strengthen and extend rehabilitation, habilitation, assistive technology, assistance and support services, and community-based rehabilitation» [3].

The essential working areas for action are set out in the Joint commitment to action for rehabilitation document, to be adopted by all participants at the 2017 WHO meeting on Rehabilitation 2030: A Call for Action. The research conducted for this background paper indicates that [4]:

1. The need for rehabilitation is projected to increase in the following decades due to the ongoing demographic, epidemiological and nutrition transitions, as well as improved acute care and better survival.

2. Better data showing the actual number of health professionals generally, and rehabilitation professionals specifically, are needed. These data are especially important for evidence informed policy for rehabilitation.

3. There is a need for research to estimate and predict the future number of health professionals per 1 million population required to satisfy the demands for rehabilitation.

4. Efficient models of rehabilitation care are needed in high-income countries, and more research to identify the causes for underutilization of rehabilitation services is necessary.

5. There is a need for global action by professional organizations, development agencies and civil society to work towards developing and maintaining a sustainable workforce for rehabilitation.

Мета

The article aim is to analyzes the role and importance of the rehabilitation system in the development and reformation of the health care system in Ukraine, the current state of the system of rehabilitation and ground the necessity for transformation of the rehabilitation system by means of formation of new mechanisms of public administration taking into account the health care reform in the country.

Вклад основного матеріалу

Presenting article main body. Creating an effective and comprehensive rehabilitation system (medical, psychological, social, employment) in Ukraine is a matter of national importance. The pressing problems of modern society are the aging of the population, the increase in the number of people with disabilities, the percentage of disabling diseases and conditions, injuries and traumas, wounds etc. Further social rehabilitation and employment of people with disabilities (including children with cerebral palsy) and their psychological support are necessary.

Rehabilitation is a socially necessary functional: medical and social rehabilitation of patients and disabled that is carried out by comprehensive medical, psychological, pedagogical, professional, legal, state, public and other measures, with the help of which it is possible to return disabled to active life and work. So the main purpose of rehabilitation is the quickest return of a patient or disabled person to a full-fledged social life and the most complete recovery of lost work capacity.

This fully corresponds to the main priority aspects of the effectiveness of rehabilitation - economic and social.

The problem of creating an effective rehabilitation system in Ukraine and the professional training of specialists working in the field of health promotion in profile centers is complex and relevant to the Ukrainian society. By the official statistics data on the beginning of 2017 in Ukraine there are more than 2.6 million people with disabilities, including about 157 thousand children, the number of persons with disabilities is calculated per 1000 population is 61 in 2017, while in 2001 – 53 [5].

The necessity of forming new mechanisms of public administration for the development of the rehabilitation system in Ukraine is outlined in the following strategic and regulatory documents: Decree of President of Ukraine dated January 12, 2015, No. 5/2015 «On the Strategy of Sustainable Development «Ukraine-2020»; Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No. 442 of September 10, 2014, as last amended by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 20, 2016, No. 299 «On Optimization of the System of Central Executive Bodies»; National strategy for reforming the health care system in Ukraine for the period of 2015-2020, Concept of financing health care reform in Ukraine; Draft Strategy for the Development of the Social Services System in Ukraine for the period up to 2022; Draft Law of Ukraine «On Disability Prevention and the Rehabilitation System in Ukraine»; WHO Report «Assessment of the Rehabilitation System in Ukraine in 2015».

In particular, according to a WHO assessment in 2015, the current system of rehabilitation in Ukraine faces a number of problems [6]: 1) the harmonization of the term «disability» in our country with the international understanding of limitation of life and functioning; 2) the need to change the legislation regarding the rehabilitation system; 3) coordination between authorized ministries and organizations; 4) the absence of an integrated system of rehabilitation assistance covering all phases and levels of medical care for all segments of the population; 5) bringing the staffing of the rehabilitation sphere to European standards.

The socio-economic preconditions for reforming the current state system of rehabilitation in the direction of forming new mechanisms of public administration for its development are the low efficiency of the system of rehabilitation and provision of social and medical services, which is manifested in the following [6]:

1. Rehabilitation services are traditionally provided in the resort environment. Ukraine does not have a comprehensive rehabilitation system that will cover all phases and levels of assistance, rehabilitation services are not available to many people who need them. There are several rehabilitation services, but there is no systematic rehabilitation plan in emergency care facilities in the suburban and long-term stages. There is no relationship between the various stages of the provision of medical care (due to different departmental subordination of rehabilitation institutions). At the same time, provision of auxiliary resources is separated from health-related rehabilitation services, resulting in inadequate results and waste of resources;

2. Low level of coordination between authorized ministries and organizations - responsibility for social services for people with disabilities and rehabilitation of

this category, working sick and retired, divided between two ministries: the Ministry of Health (responsible for the «medical» component of rehabilitation) and the Ministry of Social Policy (which is responsible for social compensation and provision of auxiliary means). The systemic problem is the discrepancy between the organizational structure of the department and the area of its functional responsibility.

A particular difficulty is the need to rehabilitate victims of armed conflict in eastern Ukraine [7]. On the one hand, there are a high number of wounded soldiers, who in many cases also have a serious mental trauma. Armed conflict has also led to the emergence of wounded and injured civilians in need of rehabilitation assistance. Rehabilitation of patients and victims during hostilities - a process requiring qualified specialists of various profiles, expansion of state programs, active involvement of modern technologies in the rehabilitation process, and the creation of modern multidisciplinary rehabilitation centers. The multifaceted nature of the tasks of medical, physical and psychological rehabilitation of victims in combat requires the effective functioning of this system as an independent direction of clinical and social medicine [7].

Unresolved issues are the financing of rehabilitation services: various funds are responsible for financing rehabilitation services for different segments of the population; rehabilitation facilities are traditionally concentrated in health resorts – this is national peculiarity of organization of rehabilitation service in Ukraine and it is due to a considerable number of sanatorium and health resorts in all regions of Ukraine, distribution throughout the country of natural healing resources, which are traditionally used in rehabilitation programs in health resorts (sanatoriums).

Висновки

Since rehabilitation is an essential component of the health care strategy and at the same time requires close coordination of services from different sectors (medical, social, educational, legal), the optimal solution for the above problems is the formation of new mechanisms of public administration, primarily organizational, which involves the establishment of a separate Department of Rehabilitation and health resort (sanatorium) treatment in one ministry, whose activities are due to a number of the following necessary but not available services today:

- in matters of politics and legislation on persons with limitation of vital functions and rehabilitation; collection and analysis of statistical data on the need for rehabilitation measures for certain diseases and conditions; adaptation and implementation of international definitions and diagnostic tools in rehabilitation practice [8];
- for the medium-term planning of rehabilitation services, an urgent database on the epidemiology of disability (including those with acute and chronic diseases, psychological disorders) and rehabilitation needs is needed;
- health-related rehabilitation services should be implemented at all levels of health care (primary, secondary, tertiary) and for all stages of care (acute, sub-chronic, long-term). The primary health care sector should play a stronger role in long-term rehab and become the starting point for specialized rehabilitation services;

- integrated provision and integration of auxiliary facilities into medical rehabilitation programs;
- training of professionals in the field of rehabilitation in accordance with the standards of the European Council for Physical and Rehabilitation Medicine [6,8];
- inventory of existing rehabilitation institutions, their certification according to international standards;
- provision of rehabilitation sphere with scientific and practical support (development of criteria for evaluation of existing rehabilitation institutions in accordance with European standards, clinical protocols, equipment tables according to the specialization of rehabilitation institutions, training of specialists of the branch) at the expense of existing research institutions in the rehabilitation sphere (which are concentrated in the Ministry of Health) .

It should be noted that in order to build a comprehensive system of rehabilitation, the draft law of Ukraine No. 4458 «On the prevention of disability and the rehabilitation system in Ukraine» [9] provides for the development and approval of standards for rehabilitation. Its adoption will allow the introduction of a legal basis for the implementation of effective measures for the national system of rehabilitation, prevention of disability and outline the range of people who receive such rehabilitation; to define the powers of state authorities in this area, and to establish the levels and mechanism of rehabilitation.

References

1. World Health Organization. Rehabilitation 2030: A Call for Action. URL: <http://www.who.int/rehabilitation/rehab-2030/en/>.
2. GBD 2015 Disease and Injury Incidence and Prevalence Collaborators. Global, regional, and national incidence, prevalence, and years lived with disability for 310 diseases and injuries, 1990–2015: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2015. *Lancet*. 2016. 388(10053). P. 1545–602.
3. WHO global disability action plan 2014–21: Better health for all people with disability. Geneva: World Health Organization, 2015. URL: <http://www.who.int/disabilities/actionplan/en/>.
4. The need to scale up rehabilitation. URL: <http://www.who.int/disabilities/care/NeedToScaleUpRehab.pdf?ua=1>
5. Соціальний захист населення України: *Статистичний збірник*, Від. за вип. О. О. Кармазіна. Державна служба статистики України, 2017. 123 с.
6. Golik V., Syvak O. Assessment of national disability, health and rehabilitation system in Ukraine. Reflections disability and rehabilitation subcluster meeting, march 11, 2016. *Український вісник медико-соціальної експертизи*. 2016. № 1 (19). С. 26–62.
7. Реабілітація постраждалих в умовах надзвичайних ситуацій та бойових дій. Посттравматичний стресовий розлад; За ред. К. Д. Бабова, І. Я. Пінчук, В. В. Стеблюка. Одеса: Пальміра, 2015. 217 с.

Олександр Радченко

головний науковий співробітник науково-дослідного відділу Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України

Валерій Довгань

головний науковий співробітник науково-дослідного відділу Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, д.держ.упр., доцент.

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ЗБЕРЕЖЕННЯ ПРИРОДНОГО КАПІТАЛУ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто механізми реалізації державної екологічної політики щодо збереження природного капіталу на основі системного підходу. Досліджено поняття «системний підхід» та означено основні напрями удосконалення його застосування щодо збереження природного капіталу в Україні.

Ключові слова: системний підхід; природний капітал; регулювання; держава; державні механізми, державна екологічна політика.

Oleksandr Radchenko

Main Researcher of the Research Department, National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after Bogdan Khmelnytsky, Doctor of Sciences in Public Administration, full Professor, Honored Worker of Education of Ukraine

Valeriy Dovgan.

Chief Scientist of the Research Department, National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after Bogdan Khmelnytsky, Doctor of Sciences in Public Administration, Docent

SYSTEMATIC APPROACH TO THE NATURAL CAPITAL PRESERVATION IN THE PROCESS OF STATE ENVIRONMENTAL POLICY IMPLEMENTATION

The paper considers the problems rational use, preservation and enhancement of natural capital, which forms a safe for life and health of the human environment, providing the population with food, medicines, raw materials for the industry. It is natural capital supports the functioning of ecosystems, including cycle and clearing of natural water retention of soils and climate stability. The management of preservation of natural capital must be system, based on the application of clear methods of State management, innovative instruments with better foreign experience. However, by this time management system for preserving natural capital in Ukraine is not effective. In particular, revealed in the study lack of consistency in the conservation of natural capital at the State level, including today not developed clear standards environmental financing institutions from the State budget of Ukraine, which has a large differences by regions of Ukraine.

Considered in detail the system of executive authorities responsible for the preservation of natural capital at the national level. Today, the State policy in the field of the rational use and reproduction of natural resources is implementing the Ministry of nature of Ukraine. As part of the Ministry for the preservation of natural capital to meet state environmental inspection, main administration of national natural parks and nature management, environmental regulation, State environmental inspectorate the protection of the black and Azov Seas. In this area also involved the Ministry of agrarian policy of Ukraine, State committees of forestry and fisheries, the State land committees and water. The significant role played by research institutes, nature reserves and national parks.

The article reveals the mechanisms of State ecological policy on the conservation of natural capital, based on a systematic approach. Explored the concept of «systematic approach» and noted the main directions of improving its application to save natural capital in Ukraine. Determined that the creation of an effective system of management of the conservation of natural capital is possible subject to the application of best international practices in the developed countries of the world in conjunction with national features, creating a unified methodological framework the formation of normative indicators with their legislative style, involving the economic stimulating tools saving natural capital (grants, awards, environmental subsidies, environmental credits, emissions trading, tools of the «green economy»).

The results of the conducted researches allowed to come to the conclusion that the effectiveness of the conservation of natural capital is determined by the efficiency of the work of the executive authorities and local self-government, a clear distribution of functions and authority, co-ordination and system approach, clarity and consistency in the activities of all branches of power.

Key words: systemic approach; natural capital; regulation; state, state mechanisms, state environmental policy.

Постановка проблеми

В останні два десятиліття проблема необхідності збереження довкілля й природного капіталу, природних та рекреаційних ресурсів відчувається дуже гостро. На сучасному етапі українськими вченими вивчаються проблеми використання природного рекреаційного потенціалу в рамках сталого природокористування і розвитку високорентабельної, соціально орієнтованої та найбільш екологічно безпечної галузі економіки. Багато наукових робіт присвячено вивченню питань щодо потенціалу природних рекреаційних ресурсів окремих територій. Раціональне використання, збереження й примноження природного капіталу формує безпечно для життя і здоров'я людини навколишнє середовище, забезпечує населення продуктами харчування, ліками, сировиною для промисловості. Саме природний капітал підтримує функціонування екосистем, зокрема кругообіг і очищення природних вод, збереження ґрунтів і стабільність клімату. Управління збереженням природного капіталу має бути системним, ґрунтуватися на застосуванні чітких методів державного управління, інноваційних інструментах з застосуванням кращого іноземного досвіду. Тому тема, обрана для дослідження, є надзвичайно актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

На початку 20-х років ХХ століття біологом Людвігом фон Берталанфі розпочато вивчення організмів як певних систем. Узагальнивши свій погляд у книзі «Сучасна теорія розвитку» (1929), він розробив системний підхід до вивчення біологічних організмів. У книзі «Роботи, люди і свідомість» (1967) він переніс загальну теорію систем на аналіз процесів і явищ суспільного життя. З часом, із виходом у світ «Загальної теорії систем» (1969), Берталанфі перетворює свою теорію систем у загальнодисциплінарну науку. Згодом, завдяки працям таких учених, як: Н. Вінер, У. Ешбі, У.Мак-Кулло, Г. Бейтсон, Ст. Бір, Г. Хакен, Р. Акофф, Дж. Форрестер, М. Месарович, С. Никаноров, І. Пригожин, В. Турчин – виникла ціла низка суміжних з загальною теорією систем напрямків – кібернетика, синергетика, теорія самоорганізації, теорія хаосу, системотехніка і ін. Хоча проблематиці державної екологічної політики та збереженню природного капіталу присвячено цілу низку праць вітчизняних науковців, зокрема А. Александрової, О. Бадрака, О. Веклич, О. Врублевської, Л. Гринів, Ю. Грищенка, П. Гамана, О. Колєнова, Л. Мельника, О. Палієнка, А. Омарова, І. Синякевича, А. Сохничка тощо, проте питання застосування системного методу у збереженні природного капіталу залишається невивченим до цього часу. Розробкою механізмів державного управління займалися такі науковці, як В. Бакуменко, А. Кузнецов, Є. Романенко, Ю. Сурмін, І. Драган, О. Дацій, А. Якимчук та багато інших, проте дослідженню саме механізмів державного управління у сфері природного капіталу достатньої уваги не приділялося. Все це зумовило формування теми даної статті.

Мета

Мета статті – обґрунтування змісту поняття системного підходу в збереженні природного капіталу в процесі формування та реалізації державної екологічної політики на основі кращого вітчизняного та

зарубіжного досвіду. Об'єктом дослідження є ефективність збереження основних компонентів природного капіталу України. Предметом дослідження виступає процес застосування системного підходу як базового методу у збереженні природного капіталу. Принагідно постає запитання, що собою являє системний підхід, і як розуміють це поняття у класичному значенні.

Виклад основного матеріалу

Природний капітал, зазначає український дослідник О. Палієнко, – є ключовим елементом системи екологічної безпеки держави як «системи «природа-суспільство», що характеризується стійкістю і гармонійністю, захищеністю природного середовища від руйнуючого антропогенного впливу і збереження здатності до самовідновлення екосистем, захищеністю суспільства від екологічних загроз і стихійних лих і забезпечення «здорових природних умов життєдіяльності суспільства» [6, с. 149]. Відповідно, розгляд проблематики системи екологічної безпеки та збереження природного потенціалу передбачає використання методології системного підходу.

Системний підхід – це підхід до дослідження об'єкта (проблеми, явища, процесу) як до системи, в якій виділені елементи, внутрішні та зовнішні зв'язки, найбільш істотним чином впливають на досліджувані результати його функціонування, а цілі кожного з елементів, виходячи із загального призначення об'єкту. При цьому система розглядається як сукупність елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один з одним і з середовищем, які створюють певну цілісність, єдність [7, с. 238]. Можна також сказати, що системний підхід – це такий напрям методології наукового пізнання та практичної діяльності, в основі якого лежить дослідження будь-якого об'єкта як складної цілісної соціально-економічної системи. Далі розглянемо основні принципи системного підходу.

1. Цілісність, що дозволяє розглядати одночасно систему як єдине ціле і в той же час як підсистему для вищих рівнів.

2. Ієрархічність будови, тобто наявність безлічі (принаймні, двох) елементів, розташованих на основі підпорядкування елементів нижчого рівня – елементам вищого рівня. Як відомо, будь-яка організація являє собою взаємодію двох підсистем: керуючої і керованої. Одна підпорядковується іншій.

3. Структуризація, що дозволяє аналізувати елементи системи та їх взаємозв'язки в рамках конкретної організаційної структури. Як правило, процес функціонування системи обумовлений не стільки властивостями її окремих елементів, скільки властивостями самої структури.

4. Множинність, що дозволяє використовувати безліч економічних та математичних моделей для опису окремих елементів і системи в цілому [7, с. 238–239].

Таким чином, на підставі викладеного вище можна охарактеризувати основні відмінності у системному й традиційному (аналітичному) підходах. Існують серйозні відмінності між тим, що називають аналітичним і системним управлінням. Одне з них базується на принципі системності: якщо кожна частину системи змусити функціонувати з максимальною ефективністю, система як ціле ще не буде в результаті цього функціонувати з максимальною ефективністю (ціле не дорівнює сумі його складових).

Традиційний підхід до управління виходить з передумови, що найкращого функціонування підприємства можна досягти простим підсумовуванням його частин у режимах найкращого їх функціонування. Принцип системності стверджує, що для складних систем ця умова не виконується. Сучасна наука державного управління пов'язує природний капітал з концепцією сталого розвитку, як системи поглядів на розвиток цивілізації, що спирається на необхідність у дотриманні балансу поміж споживчими потребами людства, з одного боку, та потреб у забезпеченні відновлюваності екосистеми задля майбутніх поколінь – з іншого [2, с. 141].

Зразком системності в управлінні збереженням природного капіталу можна вважати США. Проведення еколого-економічної політики в Сполучених Штатах Америки здійснюється в напрямках розвитку загального рекреаційного природокористування й інфраструктури. В країні забезпечується право безплатного загального рекреаційного природокористування. Плата за рекреаційні послуги встановлюється лише у випадках високої вартості їх забезпечення. Плата може встановлюватись при обмеженні для певної соціальної групи права участі в рекреаційній діяльності, формуванні рекреаційних послуг виключно для дорослого населення, використанні нерезидентами місцевих рекреаційних ресурсів, експлуатації рекреаційних об'єктів з комерційною метою. Видатки на фінансування рекреаційної сфери з місцевого та державного бюджетів здійснюються за рахунок загальних податкових надходжень, спеціальних податків, платежів користувачів рекреаційних послуг, цільових грантів, інструментів лізингу та концесії, пожертвувань та подарунків.

Федеральні та місцеві уряди країни за співпрацею з іншими спеціалізованими організаціями розробляють програми розвитку рекреаційних об'єктів і парків. У компетенцію муніципальних урядів входить забезпечення фінансування впровадження таких проектів та здійснення необхідних робіт щодо функціонування рекреаційних парків. Фінансування робіт з обслуговування рекреаційних об'єктів проводиться за рахунок бюджетних видатків, спеціальних податків, платежів за рекреаційні послуги. Кошти для розвитку рекреаційної сфери накопичуються за рахунок випуску облігацій, урядових грантів, встановлення спеціальних ставок до податків та добровільних пожертвувань. Спеціальні податки на власність формують ще одне джерело надходження коштів для фінансування соціальної рекреації. Спеціальні податки запроваджуються муніципальними урядами окремих штатів при здійсненні високоефективних проектів з модернізації та покращення облаштування рекреаційних об'єктів. Такі податки справляються з суб'єктів, що беруть участь у реалізації проектів. Спеціальні платежі встановлюються на продаж певних видів продукції: тютюнових виробів, алкогольних напоїв тощо.

Місцеві уряди мають право здійснювати випуск облігацій для покриття витрат на формування та реконструкцію парків та рекреаційних споруд. Такі інструменти впроваджуються при реалізації великомасштабних проектів [8; 9]. При провадженні федеральної екологічної політики застосовуються інструменти стимулювання охорони і збереження цінних природних рекреаційних ресурсів. Зокрема, залучаються державні гранти.

Поширеною є практика використання коштів державних грантів, для викупу приватних земель та облаштування їх для громадського відпочинку. Для залучення приватних земель у рекреаційне природокористування застосовуються інструменти фіскальної політики. За передачу в подарунок земель з цінними рекреаційними ресурсами їх власникам надаються податкові пільги. Пожертвування і подарунки фізичних осіб та організацій на збереження пам'яток історії та культури залучаються місцевими органами влади для розвитку рекреаційної бази регіону. Така форма акумулювання капіталу дозволяє створювати цікаві, а часом і унікальні колекції та стимулює розвиток рекреації та туризму. У Канаді пріоритетні напрями розвитку рекреаційної галузі визначаються з врахуванням даних соціологічних досліджень, що проводяться з метою системного виявлення уподобань різного контингенту рекреантів [8; 9].

Вартість природного капіталу України оцінена за методологією Світового банку, складала на початок 2000-х рр. біля 700 млрд. дол. США, основна частка капіталу припадала на мінерально-сировинні та енергетичні ресурси – корисні копалини (95–96%) і лише 3–4% забезпечували земельні ресурси сільськогосподарського призначення (виробництво продуктів харчування та сировини), лісові і рекреаційні ресурси практично не відігравали ролі у формуванні природного капіталу України протягом 1990-х рр. [5, с. 157].

Розглянемо детальніше систему органів державної виконавчої влади, що відповідають за збереження природного капіталу на загальнодержавному рівні. На сьогодні державну політику в галузі національного використання і відтворення природних ресурсів реалізує Мінприроди України. В складі Міністерства за збереження природного капіталу відповідають Державна екологічна інспекція, Головне управління національних природних парків і заповідної справи, Управління регулювання природокористування, Державні екологічні інспекції охорони Чорного та Азовського морів. У цій сфері задіяні також Міністерство аграрної політики України, Державні комітети лісового та рибного господарства, Державні комітети земельних ресурсів і водного господарства. Значну роль відіграють наукові інститути, заповідники та національні природні парки. Мінприроди України приділяє значну увагу питанням адаптації національного законодавства України у галузі збереження та використання тваринного світу до законодавства Європейського Союзу. Україна є стороною більше 50 міжнародних угод, спрямованих на збереження біологічного та ландшафтного різноманіття.

Проте до цього часу систему управління збереженням природного капіталу не можна вважати ефективною загалом, тобто позиціонованою як цілісна система. Як справедливо зазначає з цього приводу О. Бадрак, недостатнє розуміння концепції критичного природного капіталу призвело до формування в Україні ресурсомісткого техногенного типу економіки, що характеризується:

- швидким вичерпанням невідновлювальних природних ресурсів;
- підвищеною (на межі можливості до самовідтворення) експлуатацією відновлювальних ресурсів;
- негативними зовнішніми ефектами галузей народного господарства і відповідними втратами природного і людського капіталу [1, с. 48].

Врахування зазначених проблем передбачає низку першочергових заходів, зокрема, необхідно вирішити питання подвійної підпорядкованості Мінприроди та Державному агентству лісових ресурсів України окремих природних заповідників і національних природних парків, які є основними установами у збереженні природного капіталу. Держлісагенство є насамперед виробничою структурою, а міністерство – навпаки, природоохоронною. До того ж до сьогодні не розроблено чітких нормативів фінансування природоохоронних установ із державного бюджету України, що має великі розбіжності за регіонами України і коливається від 12 до 250 грн. на одиницю площі за різними категоріями природоохоронних територій. З урахуванням цього наш співвітчизник О. М. Коленов пропонує широко упроваджувати збереження природного капіталу системним інструментарієм механізмів державної системи екологічної безпеки України, до яких відносить наступні: – організація, управління та контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки; – планування та координація комплексних програм охорони довкілля та раціонального природокористування; – контроль за дотриманням єдиної державної політики, що гарантує надійність і стійке функціонування народногосподарських об'єктів безпеки; – запобігання та ліквідація екологічних наслідків промислових аварій, природних катастроф і стихійних лих; – оцінка стану екологічної безпеки на всій території України і в окремих її адміністративно-територіальних утвореннях, прогнозування її динаміки [4, с. 132].

Варто зазначити, що створення ефективної системи управління збереження природного капіталу можливе за умови застосування кращого міжнародного досвіду розвинених держав світу в поєднанні із національними особливостями, створенням єдиної методологічної бази формування нормативних показників із їх законодавчим закріпленням, залученням економічних стимулятивних інструментів збереження природного капіталу (грантів, премій, екодотацій, екокредитів, торгівлі квотами на викиди, впровадження інструментів «зеленої економіки»).

Висновки

Отже, державна екологічна політика є невід'ємною складовою стратегії державного управління та незаперечною умовою існування суспільства. Для України у сучасних умовах надзвичайно корисний досвід розвинених країн світу щодо проведення та удосконалення екологічної політики. Виявлено у процесі дослідження деяку безсистемність у збереженні природного капіталу на державному рівні. Зокрема, державну політику в галузі раціонального використання і відтворення природних ресурсів реалізує Мінприроди України. Необхідно вирішити питання подвійної підпорядкованості Мінприроди та Державному агентству лісових ресурсів України окремих природних заповідників і національних природних парків. Держлісагенство є насамперед виробничою структурою, а міністерство – навпаки, природоохоронною. Це суперечить усім догмам системності державного управління. До того ж до сьогодні не розроблено чітких нормативів фінансування природоохоронних установ із державного бюджету України, що має великі розбіжності за регіонами України. Отримані результати проведеного дослідження дозволили прийти до висновку, що:

1) ефективність збереження природного капіталу визначається ефективністю роботи органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, чітким розподілом функцій і повноважень, координованістю і системністю, чіткістю та узгодженістю у діяльності усіх гілок влади;

2) системний підхід найкраще методологічно забезпечує ефективність збереження природного капіталу України, оскільки ґрунтується на цілісності пізнання наукової дійсності. Збереження природного капіталу є беззаперечною умовою життєзабезпечення і функціонування суспільства;

3) початковий недолік підходів різних шкіл до управління полягає в тому, що вони зосереджують увагу тільки на якомусь одному важливому елементі, а не розглядають ефективність управління як результуючу, що залежить від багатьох різних факторів. Застосування теорії систем до управління збереженням природного капіталу полегшило б для керівників завдання організаційної єдності складових частин, які нерозривно переплітаються із зовнішнім світом. Ця теорія також допомогла інтегрувати вклади всіх шкіл, які в різний час домінували в теорії та практиці управління;

4) системний підхід до організації управління потребує переходу від розрізнених, приватних моделей економіки, ізольованого розгляду економічних категорій та окремих приватних питань до загальної концепції, що дозволяє бачити всю систему зв'язків і відносин в економіці, весь комплекс параметрів, що визначають найкращі шляхи її розвитку і сприяють виконанню намічених планів. Системний підхід прямо протилежний практиці локального, тимчасового вирішення проблем без урахування наслідків цих рішень у майбутньому;

5) до застосування системного підходу при прийнятті рішень в управлінні збереженням природного капіталу виявляється все більший інтерес з боку фахівців з управління і господарських керівників. Його все частіше називають новим типом управлінського мислення.

Отже, розширення застосування системного підходу при прийнятті управлінських рішень у галузі збереження природного капіталу сприятиме підвищенню ефективності функціонування еколого-економічної системи країни в цілому та її окремих об'єктів.

Література.

1. Бадрак О. С. Природний капітал: провали ринкового механізму в соціально-оптимальному розподілі ресурсів. *Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України*. 2016. Вип. 2. С. 46–60.
2. Безуглий О. В. Концепція сталого розвитку. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Т. 5 : Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 141–142.
3. Гаман П.І. Інструменти екологічної політики та їх вплив на рекреаційне природокористування. URL: <http://firearticles.com/ekologichna-politika/19-instrumenti-ekologichnoyi-politiki-ta-yix-vpliv-na-rekreacijne-prirodokoristuvannya-p-i-gaman.html>.
4. Коленов О. М. Пріоритети реалізації й оцінювання державної політики у сфері екологічної безпеки. *Віс-*

ник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 2. С. 127–133.

5. Омаров А. Е. Сучасний стан екологічної безпеки в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління.* 2017. Вип. 2. С. 156–164.

6. Палієнко О. А. Аналіз і шляхи вирішення проблем екологічної безпеки в Україні. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ».* 2017. № 19. С. 147–151.

7. Сурмін Ю. П. Категорійний апарат системного підходу. *Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 238–241.*

8. Філіна С.В. Порівняльна характеристика основних підходів до управління. URL: <http://www.viem.edu.ua/konf2/art.php?id=1105>.

9. Pearce, D.W. *Economic Values and the Natural World.* Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press, (1993).

Oleg Dolzhenkov

head of educational management and public administration Department,
South-Ukrainian National Pedagogical University
named after K.D. Ushynsky, Doctor of political science, Docent

MANAGEMENT OF BUSINESS CONFLICTS IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS

The article analyzes the problem of managing business conflicts in educational institutions. An analysis of scientific views on the definition of the concept of «conflict» and «business conflict» is presented. Specific features of inner conflicts in educational institutions are disclosed. The peculiarities of the structure of business conflicts, the dynamics of their development, and recommendations for improving the management of business conflicts in educational institutions are given.

Key words: educational institution, management in educational institution, sphere of education, conflict, conflict situation, business conflict, conflict dynamics, stages of conflict, management of business conflict.

Олег Долженков

завідувач кафедри освітнього менеджменту та публічного управління
Південноукраїнського національного педагогічного університету імені К.Д. Ушинського,
д.політ.н., доцент

УПРАВЛІННЯ ДІЛОВИМИ КОНФЛІКТАМИ У ЗАКЛАДАХ ОСВІТИ

Сфера управління закладами освіти характеризується насиченістю людськими ресурсами, що часто призводить до суперечності інтересів як окремих людей, так великих і малих груп. Конфліктна ситуація – це взаємодія конфліктуючих сторін, викликаних інцидентом або приводом.

Зазначається, що діловий конфлікт, як і соціальний, складається і вирішується в конкретній ситуації у зв'язку з виникненням проблеми, що вимагає вирішення; обидва конфлікти мають певні причини, своїх носіїв, володіють певними функціями, тривалістю і рівнем гостроти. Однак на відміну від соціального, діловий конфлікт виникає лише у випадку, коли зачіпають професійні інтереси. Структура конфлікту – це сукупність його стійких зв'язків, що забезпечують цілісність, тотожність самому собі, відмінність від інших явищ соціального життя. Без наявності цих зв'язків конфлікт не може існувати як динамічно взаємозалежна система і процес.

Можна виокремити наступні періоди і етапи в динаміці ділового конфлікту: виникнення об'єктивної проблемної ситуації; усвідомлення об'єктивної проблемної ситуації суб'єктами взаємодії; спроби сторін розв'язати об'єктивну проблемну ситуацію неконфліктними способами; виникнення передконфліктної ситуації; інцидент – перше зіткнення сторін; ескалація конфлікту; збалансована протидія; завершення конфлікту; часткова і повна нормалізація відносин опонентів.

Управління діловими конфліктами у сфері освіти передбачає три етапи роботи з діловим конфліктом: визнання реальних причин конфлікту сторонами / однією стороною; легітимізація конфлікту – досягнення згоди між учасниками конфлікту стосовно визнання встановлених правил конфліктної взаємодії; інституціоналізація конфлікту – створення відповідних органів щодо регулювання конфліктної взаємодії.

Можна виокремити такі поведінкові тактики менеджера освіти: розв'язання конфлікту на основі його сутності та змісту; розв'язання конфлікту з урахуванням його цілей; розв'язання конфлікту з урахуванням його функцій; розв'язання конфлікту з урахуванням емоційно-пізнавального стану учасників; розв'язання конфлікту з урахуванням властивостей його учасників; розв'язання конфлікту з урахуванням його можливих наслідків; розв'язання конфлікту з урахуванням етики стосунків конфліктуючих сторін.

Спираючись на вищепроведене дослідження, було розроблено систему методичних рекомендацій щодо управління діловими конфліктами у закладах освіти.

Ключові слова: освітній заклад, управління освітнім закладом, сфера освіти, конфлікт, конфліктна ситуація, діловий конфлікт, динаміка конфлікту, стадії конфлікту, управління діловим конфліктом.

The dynamics of development of educational sphere throughout last years shows some drastic alternations that take place. The sphere of management of educational institutions is characterized by a saturation with human resources, that often results in contradiction of interests between separate persons, as well as large and small groups. For quick and, at the same time, effective resolution of such problems a manager should possess theoretical knowledge and practical skills in the sphere of a complex decision of business conflicts.

Постановка
проблеми

Actuality of this issue is predefined by the fact that researches of business

conflicts in the sphere of the management of educational institutions up to this time has had mainly situative character. According to this, research of theoretical aspects connected with the features of managing business conflicts is a necessity.

Мета

The aim of this article is an attempt to analyse the features of business conflicts in the field of the educational management, and also clarification of structure of business conflict in educational institutions

© Долженков О. О., 2018.

with their further systematization. The achievement of this aim envisages the decision of the following tasks :

- to analyse concepts of «conflict» and «business conflict», and also scientific approaches to the studying of business conflicts in the field of the management of educational institutions;
- to define the structure of business conflict;
- to systematize business conflicts in the field of the management of of educational institutions;
- to work out the system of methodical recommendations for the resolution of business conflicts in the field of the management of educational institutions.

Research methods. For realization of aim and tasks of research has been used the complex of interactive methods, namely: analysis and synthesis, that expose a meaning and basic features of concepts and categories which are used, and concept of «conflict» and «business conflict» in particular; the comparative method and comparison of different views of scientific schools was applied for the selection of features of business conflicts and determination of their structure. Application of methods of classification and systematization allowed to distinguish certain recommendations for resolution of business conflicts in the sphere of the management of educational institutions.

Вклад
основного
матеріалу

During the last years the sufficient amount of interesting and important researches is conducted in relation to the problems of business conflicts. There is a proved increase of interest for the study of problem of conflict, however as yet a systematic research in separate directions is insufficient.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

From the scientific point of view the problem of starting and development of business conflicts was researched by such scientists as: V. Andrianov, A. Bandurina, B. White, A. Dmitrieva, V. Druzhinina, Y. Zaprudskiy, A. Kitov, H. Kornelius, N. Kroshus, V. Kudryavtseva, K. Levin, G. Lozhkin, D. Mayers, J. Piapoe, O. Sannikova, V. Semichenko, J. Scott, S. Fayre and others.

Before examining the features of business conflicts in educational institutions, it worth to mention that there are plenty of theories and wide range of approaches to concepts of «conflict» and «business conflict».

For the first time concept of «conflict» as multilevel social phenomenon was studied by Adam Smith in his famous work «Research about nature and reasons of riches of nations». A. Smith examined conflicts between opposing social classes as a source of development of society [12, p. 18].

Later W. Fisher determined a conflict a state of shock and disorganization in comparison with previous development that is the generator of new structures [14, p. 83].

Founder of independent direction in the study of conflicts in American sociology and conflictology W. Lincoln considered conflict from the position of pragmatism. In his opinion, a conflict is understanding, imagination or realizing by any single side the fact that other side or sides ignore or violate its interests [10, p. 105].

A. Antsupov determines a conflict through the selection

of the stages of conflict: the base-line state, pre-conflict state, conflict state, transitional state, state of fixing of result of conflict [1, p. 56].

O. Kravchenko characterizes a conflict as situation in which the oppositely directed forces of approximately equal size influence on an individual simultaneously [8, p. 105].

D. Zelke worked out the theory of social conflict, according to which, a conflict is a fight around the values and solicitations caused by the deficit of status, power and tools, in which aims of opponents are being neutralized by their rivals [7, p. 111].

Thus, a conflict is the very difficult social and psychological phenomenon, successful study of which greatly depends on quality of methodological and theoretical pre-conditions and methods that is used.

Provided the general description of conflict, it seems necessary to precise such concepts as a «social conflict», «business conflict», «conflict situation».

In the sociological dictionary of Y. Babosov the completest determination of social conflict is given: a social conflict is a case of maximum intensification of social contradictions, that is expressed in the conflict of interests of different social associations, – classes, nations, states, different social groups, and institutes, caused by opposition or difference of their interests, aims, progress trends» [2].

Analysing scientific works related to origin and features of conflict situations, it could be generalized, that a conflict situation is interaction of the conflicting parties caused by an incident or occasion. A conflict situation is begun with an occasion. At the same time, an occasion is external, well realized reason of conflict. An occasion comes out in the form of claims.

N. Grishina points out that business conflict has a subject-object contradiction is the basis. Contradictions can exist for the long period and not to come out in a conflict. It is therefore necessary to consider that only incompatible contradictions, based on interests, necessities and values, could lie in basis conflict. Such contradictions, as a rule, are transformed in the open fight of parties, in the real opposing. Thus, a business conflict is the conflict based on contradictions directly in the sphere of professional activity [3, p. 305].

Therefore, a business conflict, as well as social, is unfolded and resolved in a certain situation connected with the origin of problem that requires a decision; both types of conflict have certain reasons, transmitters, own certain functions, duration and level of sharpness. However unlike social, a business conflict arises up only in the case when professional interests are at stake. At the same time, a conflict situation is only the fragment of conflict, episode of its development. However, sometimes the structure of conflict can be examined according to the structure of conflict situation.

Taking into account the above-mentioned, it is necessary to determine the structure of business conflict. With reference to scientific views of A. Dontsova, a structure of business conflict is the following:

1. Basic participants of conflict are those subjects of conflict, that directly act against each other. Opposite parties are a key link of conflict. When one of parties goes out of a conflict, then it ceases. It is also possible to mark a side that began a conflict – initiator, but in the protracted

conflicts, doing it is more difficult. In a business conflict one distinguishes important description of opponent – level. It is a level of possibilities of opponent from realization of the aims in a conflict, that is expressed in influentialness of his structure and connections, skill and ability, its social experience of conflict interaction.

2. Groups of support. Such participants, that is present in any conflict and can be represented by friends, colleagues and others like that.

3. Other participants of conflict are subjects that influence on course and results of conflict. Instigators and organizers could be mentioned here. Sometimes participants of conflict include mediators. The basic task of such third party is stopping the conflict.

4. The reason of conflict is existing problem that serves as basis of conflict, a reason for different parties for contradiction and entering into opposition.

5. The object of conflict can be a material, social or spiritual value, to possession or use of which both opponents aimed.

6. Micro- and macroenvironment of conflict are circumstances in which the participants of conflict operate. Taking into account surroundings of participants of conflict at micro- and macroenvironment level allows to understand their real aims, reasons of parties, and also their dependence on this environment [5, p. 211].

Furthermore, a structure of conflict is totality of its features that provide integrity, equality to the itself, difference from other phenomena of social life. Without the presence of these features a conflict can not exist as dynamically interdependent system and process.

In his turn, A. Drunie marks that an important aspect in a managing business conflicts resolution is their dynamics. It is necessary to point out that beginning of conflict can be fixed as the first acts of counteraction of parties. For starting of conflict three obligatory conditions taken together are needed: the first participant consciously acts against the second participant; the second participant realizes that that actions are directed against his interests; therefore he begins corresponding actions against the first participant. However, if the first side began aggressive actions, and second – remain in passive position, then a conflict will not take place [6].

Analysing scientific work of D. Johnson, it is possible to distinguish the following periods and stages in the dynamics of business conflict :

I. the Latent (pre-conflict) period includes such stages:

1. Origin of objective problem situation. Essence of such situation is in the origin of contradiction between subjects (by their aims, reasons, aspirations and other like that). Such situation is a problem in interaction but that contradiction is not yet realized and conflict actions are absent. A feature is that most problem situations exist for a long time, not coming out.

2. Realization of objective problem situation by the subjects of interaction. Essence of this stage is in that the subjects of conflict understand the necessity of resolution of contradiction. Subjective perception of problem situation is an obstacle for realization of interests by both parties of conflict. Mostly, exact social divergences of participants are the basis of subjectivity of perception of situation. To this category belong values, ideals and interests. On complication of situation speed of development and probability of distortion of events depend by opponents.

3. Attempts of parties to resolve an objective problem situation using unconflict methods. Contradiction of conflict situation is not pre-condition of conflict interaction of parties. Sometimes the subjects of conflict try to apply unconflict methods: persuasion, elucidation, request, informing. On this stage an argumentation takes place, expressing own interests and fixing of the position.

4. The origin of pre-conflict situation is characterized as a presence of threat for one of parties of conflict. The actions of opponent must be regarded as an instant danger, that assist to development of situation toward a conflict.

II. An open period (period of conflict interaction) or actually conflict includes the next stages:

1. An incident is the first collision of parties.

2. Escalation of conflict. This stage is characterized by sharp intensification of struggle between opponents.

3. Balanced interaction. On this stage activity of parties to resolve the conflict conflict becomes less intensive. Parties see unefficiency of power methods for the achievement of consent.

4. Completion of conflict. The basic difference of this stage from other consists in a transition from conflict interaction to stopping of conflict. Completion of conflict shows up in such forms: decision, settlement, fading, removal, outgrowing in other conflict.

III. Postconflict period. This period consists of two stages: partial and complete normalization of relations between opponents [4, p. 55-56].

Above-mentioned periods and stages, that characterize the dynamics of business conflict help to understand that as well as other types of conflicts, a business conflict means the collision of sides. However a main difference is that opposition and cooperation of certain target group are taking place. The dynamics of business conflict in educational institutions represent the realized contradiction between the members of corresponding collective, that aspires to the emotional decision in a situation that was folded in interorganizational space.

It should be noticed that a business conflict is a conflict between subjects, that relate to educational institutions, and could be ordinary employee or leaders. Also the participants of business conflict can be separate subdivisions and organizations that connected with the sphere of education.

Therefore unlike other types of conflicts, namely business conflicts in educational institutions are bearing certain features. Firstly, there are differences of the functional systems of educational institutions. In comparing to society educational institutions is more local system. Exactly within the limits of such system there are rules, standards, well-regulated processes that come forward as mechanisms of coordinated behavior. Exactly this feature gives an opportunity for prognostication of conflict situations and reliable application of measures of preventive character. Secondly, important is a role-play structure of educational institutions and its workers. Everybody, in order to achieve certain goal in professional field, pulls out on the first plan professional qualities and inner position. In other words, the role of worker appears in organization, id est set of the expected behavioural stereotypes related to implementation of certain work. Thirdly, for a managing business conflicts in the field of education methods of management of personnel are

important. The effective management of educational institutions requires precise application of methods, but development of organizational structure – general system of methods by means of which educational institution conducts distribution of labour process on separate tasks and arrives at co-ordination between these tasks. On the method of implementation of tasks in organization, it worth to mention the horizontal and vertical organizational structure of educational institutions. On the basis of horizontal differentiation is conducted the implementation of different tasks in relation to activity of or educational institution after distribution and grouping according to certain principles. The types of horizontal differentiation shows different tasks, for example implementation of work, promotion of educational services, choosing consumers of educational services, at the place of location of educational institution or its separate subdivision. Also educational institutions have vertical distribution. Vertical differentiation is determined by the number of levels of authority, division of administrative specialities. Exactly vertical differentiation influences on satisfaction of stuff of educational institutions.

It is also necessary to mark that managing business conflicts in the field of the management of educational institutions envisages three stages of work with a business conflict: confession of the real reasons of conflict parties / by one side; legitimization of conflict is an achievement of consent between the participants of conflict in relation to confession of the set rules of conflict interaction; institutionalization of conflict is creation of corresponding bodies in order to adjust conflict interaction. [13, p. 7].

It is worth to mention that namely the stage of institutionalisation is one of basic, in fact on this very stage the mechanism of adjusting of conflict that will be based on clear principles and realized by means of the worked out technologies is being created. Institutionalisation of conflict for the managers of education can serve as the measure of preventive character. Because such conflicts are predictable, it is possible to look after development of that. The process of institutionalisation of conflict interaction consists of next stages: structuring of groups (resolving question of accordance of behavior to the transmitters of opposite interests) and reduction of conflict (gradual lowering of conflict by its translation on another level) [15].

For business conflicts in the sphere of education destructive consequences are inherent, that is why it is necessary for an effective management to be able to diagnose the dynamics of conflict development, work out strategy of actions and provide it by means of certain technological receptions, such as: comprehension of conflict; working out a conflict management; creating a mechanism of inhibition; creation of technologies of managing a conflict.

Analysing the above-mentioned, we underline certain basic principles of managing business conflicts exactly in the sphere of education :

- determination of reasons and pre-conditions of origin of conflict situation;
- strategically shaping an approach to management and resolution of business conflict;
- analysis of existing tools for resolution of conflict and choosing the most effective ones;
- structuring of subjects of conflict for an objective

management and prevention of destructive consequences of the conflict.

An important role in resolution of business conflicts in educational institutions is played by a leader. It is related to the fact that difficulties of management in educational institutions in a crisis situation has double character. Firstly, constant implementation of new educational technologies; secondly, periodical intensifying of the problems related to interpersonal communication inside of pedagogical collective.

For overcoming of business conflicts that arise up on such soil, a manager of educational institution must be the neutral organizer of problem decision and adjusting dialogue. It is necessary to mark that the managers of educational institutions can make errors and most of them are ignoring conflicts that arise up in a collective, or applying erroneous actions (superfluously critical estimation of events, permanent ignoring of interests of workers, producing of enormous amount of claims, and others like that). Such errors take place in that case, when a manager applies incongruous instruments for the settlement of conflict.

If manager of educational institution has the goal to influence effectively the resolution of conflicts in a collective, then it is necessary to memorize that strategic interference in the process of management should be carried out according to the following postulates: gaining authority at parties; determination of mutual relations between parties; support of equilibrium of parties; creation of «optimal» level of intensity of conflict; differentiation of necessity of interference in the conflict; working out in detail of conflict; confrontation; synthesis; determination of procedures of achievement of compromise for both sides, assistance to permanent progress.

For the effective resolution of business conflicts in the sphere of education, it is necessary for the manager or head of an educational institution to apply the extended arsenal of methods of management conflicts. According to tools of conflict resolution we can differ the structural and interpersonal groups of methods. To the structural methods of conflict resolution we can attribute elucidation of requirements to work, using of co-ordinating and integration mechanisms, setting of common aims and use of the system of rewards. Interpersonal methods of conflict resolution in the sphere of educational management are the following: rejection, smoothing, compulsion, compromise, decision of problem [9, p. 39-40].

There are five existing basic styles of conflict resolution, based on the method of Thomas-Killmen. The system allows to work out individual style of conflict resolution. Such possibility exists because basic styles of behavior during a conflict are related to the general source – divergence of interests of two or more parties. Style of behavior of one of parties of conflict will be determined by measures that individual aims to satisfy his own interests and interests of opposite side (parties). The method of Thomas-Killmen envisages the next styles of conflict resolution:

1. Style of competition. Such style is effective only in case when one of the parties of conflict knows that its decision is correct. And in that case it has the opportunity to insist on it.

2. Style of avoidance is being used in case when for one of the parties of conflict the meaning of a problem is

not important and it has no desire to spend resources on its decision.

3. Style of adaptation will be useful if a business result is extraordinarily important for one of the parties of conflict.

4. Style of collaboration one of the hardest because requires a true collaboration. Both sides must be able to expound the necessities, hear each other and only then to lay down the alternative options of problem resolution. Such approach immediately becomes ineffective as soon as there is absent any of these elements [11, p. 56].

Analysing different approaches, principles, methods, postulates that are used for the resolution of business conflicts in educational institutions, it is impossible to find the only perfect way of conflict resolution. More promising approach is to investigate technologies of managing conflicts.

A successful management of conflict situations in the sphere of education is possible by developing relevant tactics, that will take into account the features of conflict. An important aspect is a search of general tangencies in interests of opponents. In fact this process is bilateral and turns out to be impossible in case of unwillingness (refuses) of opponents. It is important to discuss a problem objectively, finding out the essence of business conflict. In fact the successful search of method of resolution of problem in majority mostly depends on ability of both sides to see the main and think structurally. For a leader it is important to choose optimal strategy of resolution of conflict situation that meets these circumstances.

For the foresight of development and management of a conflict, it is needed to thoroughly conduct the analytical stage – to investigate the object of conflict, opponents, reasons and direct occasion, that caused a conflict, social environment, secondary reflection. Only after the objective analysis of situation it is necessary to speculate on the options and ways of conflict resolution and to define necessary steps. It is also necessary to understand clearly the development of events as a result of choice of certain strategy and choose the latter according to the most favorable expected result.

Giving prognosis on the development of events after the choice of strategy is possible using criteria of resolution of business conflict. Here one could refer to: legal forms, moral principles, opinion of authoritative persons, precedents of decision of analogical problems in the past. Realization of selected strategy takes place according to the select method.

Analysing all abovementioned about the resolution of business conflicts in the sphere of the management of educational institution, it is possible to outline possible tactics of manager of education : resolution of conflict on the basis of its essence; a resolution of conflict on the basis of its aims; resolution of conflict on the basis of its functions; resolution of conflict on the basis of emotionally-cognitive state of participants; resolution of conflict on the basis of properties of its participants; resolution of conflict on the basis of its possible consequences; resolution of conflict on the basis of ethics of relations between rival parties.

Leaning on that research, the system of methodical recommendations was worked out regarding management of business conflicts in educational institutions : to do public statements that one of parties of conflict wants to stop escalation of conflict; to conduct elucidation, according

to the pre-arranged steps for normalization of relations between parties of conflict; to induce opponents to the exchange acts that will assist the resolution of situation; to conduct preventive events with explanation, that business conflicts are ineffective for all their participants, to specify on reliable consequences; to offer strategies of decision and ways of stopping of business conflicts.

Висновки

As a result of analysis, we came to the next conclusions: firstly, a concept «business» is investigated enough in socio-humanitarian sciences, also modern scientific literature holds in a spotlight the different aspects of business conflicts. The analysis of approaches to resolution of conflict showed that a business conflict is the conflict based on contradictions directly in the field of professional activity. Furthermore, a business conflict is being unfolded and resolved in a certain professional situation in touch with the origin of professional problem and has certain reasons, transmitters, owns certain functions, duration and measure of sharpness. The analysis of features of business conflicts in the field of the management of educational institutions gives an opportunity to understand that the difference of business conflicts from other types of conflict is determined by three basic moments : by the differences of the functional systems of educational institution; by the role-play structure of educational institution and by methods of management a personnel.

Taking into account realities of public life, it was certain that a process of management a business conflict is a purposeful influence on the dynamics of conflict. An administrative process includes the certain types of activity, such as a prophylaxis and prevention of origin of business conflicts, diagnostics and adjusting of conflict, prognostication of development of conflicts and estimation their functional orientation and possible consequences, process of resolution of conflict. There is plenty of methods and technologies of a managing and resolving business conflicts. It is crucial for leaders in the sphere of education to master on general rules, principles and recommendations for effective application in case conflict situation evolved. Professionalism in making a decision in conflict situations will give possibility to the managers of educational sphere to regulate structurally conflict interaction and to use principles of effective interpersonal business communication.

References.

1. Antsupov A. Y., Shypylov A. Y. Konfliktologiya [Conflictology]. M.: UNYTY, 2000. 551 p.
2. Babosov E. M. Sotsyologiya: Entsyklopedychesky slovar [Sociology: Encyclopedic Dictionary]. M.: Knyzhniy dom, 2009. 480 p.
3. Hryshyna H. B. Psykholohiya konfliktu [Psychology of conflict] / H. B. Hryshyna – Spb. – M. : Pyter, 2002. – 464 p.
4. Dzhonson D. V. Sotsialna psykholohiia: treninh mizhosobystisnoho spilkuvannia [Social psychology: training of interpersonal communication]. K.: Akademiia, 2003. 288 p.
5. Dontsov A. Y. Psykholohiya kollektiva [Psychology of the team]. M.: MHU, 1994. 340 p.
6. Drunie A. Rozviazannia konfliktiv. Osnovni pryntsyipy uspishnoho kerivnytstva [Conflict resolution.

Basic principles of successful leadership] / A. Drunie – M., 1999. – 376 p.

7. Zelke D. S., Villerman M. Konflikty ta yikh rozviazannia u pochatkovii shkoli [Conflicts and their solution in elementary school]. S., 1992. 164 p.

8. Kravchenko O. P. Pohliad konfliktologa na ontosyntezy konfliktu [The viewpoint of the conflictologist on the ontosynthesis of the conflict]. Sotsiologichni doslidzhennia. 2004. Vyp. 9. P. 103-112.

9. Lapyh H. H. Sotsyolohycheskyi analiz orhanyzatsyonnikh system [Sociological analysis of organizational systems]. Voprosy fylosofyy. 1974. № 7. p. 38-49.

10. Lynkoln U. Perehovory [Conversation]. Ryha, 1998. 189 p.

11. Poliakov A. B. Konfliktnaia kompetentnost rukovodytelia obrazovatelnoho uchrezhdeniya [Conflict competence of the head of an educational institution]. Pedahohycheskaia masterskaia. 2005. № 4. p. 54–59.

12. Smith A. Doslidzhennia pro pryrodu i prychny bahatstva narodiv [Research on the nature and causes of wealth of nations]. M., 1993. 205 p.

13. Turyshcheva L. V. Osoblyvosti pedahohichnykh konfliktiv [Peculiarities of pedagogical conflicts]. Anhliiska mova v pochatkovii shkoli. 2006. № 5. p. 6-9.

14. Fysher R., Yury U. Put k sohlasyiu [The path to harmony]. M., 1990. 312 p.

15. Shyrshov V. D. Pedahohycheskaia kommunykatsiia [Pedagogical Communication]. 2001. 240 p.

Зіновій Коваль

доцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к. держ. упр.

ПСИХОІСТОРИЧНІ ОПЕРАЦІЇ ТА ВІЙНИ ЯК ЗАСІБ УПРАВЛІННЯ МИНУЛИМ І СЬОГОДЕННЯМ: МЕХАНІЗМИ ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ

Публікація присвячена малодослідженому явищу психоісторичних операцій та війн як засобу управління минулим і сьогоденням. Розглянуто деякі механізми правової протидії психоісторичним операціям, що сьогодні застосовані українською державою. Наведено авторські визначення явищ психоісторичних операцій та війн.

Ключові слова: психоісторичні операції та війни, психоудари по історичній пам'яті, когнітивна зброя, когнітивна безпека, когнітивна війна, конфесійно-релігійна війна, мовно-культурна війна, інформаційно-пропагандистська війна, війна історіософська, механізми правової протидії психоісторичним операціям та війнам.

Zinovi Koval

Associate Professor at Law and Legislative Process Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

PSYCHO-HISTORICAL OPERATIONS AND WARS AS A MANAGING METHOD OF THE PAST AND THE PRESENT: MECHANISMS OF LEGAL COUNTERACTION

The publication is devoted to poorly investigated phenomenon of psychohistorical operations and wars as a way of managing the past and the present. Some mechanisms of legal counteraction to psychohistorical operations, which are now used by the Ukrainian state, are considered. The author gives definitions of the phenomena of psychohistorical operations and wars.

Formulation of the problem in general: The phenomena of psycho-historical operations and wars are poorly investigated, although they serve as a means of managing the past and present. Mechanisms of legal counteraction to psycho-historical operations, which are currently used by the Ukrainian state, are still incomplete and late in time.

Analysis of recent research and publications: This problem is partly devoted to the publication of Ukrainian scientists G. Pocheptsov, M. Senchenko, N. Yakovenko, V. Lytvyn, I. Smeshko, I. Ruschenko, V. Vasilenko by I. Losev, M. Vashiv, A. Ratner and Russian researchers I. Panarina and A. Fursova.

Bold unsolved aspects of the problem: Approaches to a thorough study of the phenomenon of psycho-historical operations and wars are fragmentary and situational, although they serve as a means of managing past and present. Mechanisms of legal counteraction to psycho-historical operation, which are currently used by the Ukrainian state, are far from complete and are late in time. There are no official definitions of the phenomena of psycho-historical operations and wars.

The purpose of the article: The purpose of this publication is to outline the conceptual approaches to thorough study of the phenomenon of psycho-historical operations and wars as a means of managing past and present.

Key words: psycho-historical operations and wars, psycho-impacts against historical memory, cognitive weapon, cognitive security, cognitive war, confessional and religious war, language and culture war, information and propaganda war, historiosophical war, mechanisms of legal counteracting to psycho-historical operations and wars.

Постановка
проблеми

Явища психоісторичних операцій та війн малодосліджені, хоча виступають засобом управління минулим і сьогоденням. Механізми правової

протидії психоісторичним операціям, що сьогодні застосовані українською державою, все ще не повні й запізняються у часі.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Даній проблематиці частково присвячено публікації українських вчених Г. Почепцова, М. Сенченко, Н. Яковенко, В. Литвина, І. Смешко, І. Рущенко, В. Василенко, публіцистів І. Лосева, М. Васьківа, А. Ратнера та російських дослідників І. Панаріна і А. Фурсова.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Підходи до ґрунтовного вивчення явища психоісторичних операцій і війн фрагментарні та ситуативні, хоча вони виступають засобом управління минулим і сьогоденням. Механізми правової протидії психо-

операціям, що сьогодні застосовані українською державою, далеко не повні й запізняються у часі. Відсутні офіційні визначення явищ психоісторичних операцій та війн.

Мета

Метою даної публікації є окреслення концептуальних підходів до ґрунтовного вивчення явища психоісторичних операцій та війн як засобів управління минулим і сьогоденням.

Виклад
основного
матеріалу

Історія завжди була інструментом політичної боротьби заради управління чужими територіями. Здавна вважалося, щоб знищити народ, треба спочатку стерти його пам'ять про минуле. Для цього необхідно

інформаційно-психологічними засобами спочатку дефрагментувати, а пізніше й вимкнути історичну пам'ять народу. Тобто, у міждержавному суперництві завжди запускався проект амнезії національної пам'яті. В ідеалі результат досягається односторонніми

© Коваль З. В., 2018.

історичними трактовками або шляхом замовчування визначних історичних подій та персон. Радянська історична наука не даремно вважала історію політикою, що обернена у минуле.

Колишній радянський дисидент, політичний і громадський діяч Ізраїлю Натан Щаранський звертає увагу широкого українського загалу на те, що політика пам'яті нині актуальна для багатьох країн. Він підкреслює, що його народ не говорить про політику пам'яті, він існує завдяки їй. Колишній Радянський Союз намагався створити породу людей без пам'яті, позбавити їх ідентичності. Це небезпечна філософія і практика, що робить життя безмістовним, а людей слабкими в боротьбі за демократію та свободу. Тому повернення пам'яті як важливої частини культури і навіть суті людини необхідне. Людина, яка має мужність пережити важкі спогади, стає міцнішою. Те саме відбувається і з народом. Пізнання власної історії – велика частина самоствердження нації та успішного розвитку країни [18].

У 21 столітті інформаційно-психологічні війни та операції стали чи не основними засобами сучасної світової політики, домінуючими способами досягнення політичної та економічної влади. Нині у світі розгортається глобальне інформаційно-психологічне протиборство «за місце під сонцем». Інформаційно-психологічна війна та її операції проводяться не тільки у психосфері, а й у сфері права та історії. Історія – це завжди якась інформація з минулого – і хто подає цю інформацію, той і пише історію. Як правило, історію завжди пишуть переможці, адже саме вони і є господарями інформації. Переможеним достається те, що про них пишуть переможці, або не напишуть взагалі нічого.

Інформація сьогодні справедливо розглядається як самостійний чинник, що поєднавшись з наукою, створив її новий вид – кібернетику, яка успішно довела, що інформація лежить в основі процесів управління та розвитку, забезпечує стійкість будь-яким системам. Інформація виступає сьогодні і як потужна зброя, що здатна непомітно вразити мільйони осіб. Професор І. Панарін розглядає процеси розвитку в людському суспільстві через кіберсистеми як цілеспрямовану інформаційно-управлінську діяльність людей з обов'язковим урахуванням чинників часу, рівнів організації і принципів історизму. Тому в основу системно-кібернетичного підходу повинні бути покладені три фундаментальні аспекти кібернетики: інформаційний, управлінський, організаційний, що розглядаються в динамічній єдності [9].

Професор М. Сенченко інформаційну зрощу класифікує як концептуально-методичну, хронологічну та фактологічну. До концептуально-методичної зброї він відносить світоглядну, філософську та методологічну інформацію, що дає змогу бачити загальний стан речей. Викривлення інформації на першому рівні призводить до збочень на наступних рівнях і врешті-решт уможливорює світовим за лаштункам оволодіти життям цілих цивілізацій. До хронологічної відноситься інформація про факти і явища. До факторологічної належить інформація прикладного характеру, а саме релігії, ідеології, технології тощо. Знання видів інформаційної зброї і факту її застосування дає можливість на рівні держави захистити свій інформаційний простір [13].

Усі види інформаційної зброї мають відношення до ведення психоісторичних операцій та війн. Концеп-

туальна зброя, що застосовується в психоісторичних операціях та війнах, формує глобальну політичну спрямованість розвитку народів на століття. Психоісторичні операції та війни створюють підґрунтя для потрібного сприйняття масами визначених заздалегідь концепцій розвитку. На базі методологічних стереотипів створюються теорії та нові релігії. Так, за допомогою психоісторичної операції в маси наполегливо проштовхується світоглядно-філософська ідея щодо невідворотності світового розвитку тільки як через глобалізацію. Інформація хронологічного порядку є інформацією чергування фактів і явищ, але ж показують тільки частину явищ і фактів минулого та сьогодення, за допомогою чого й здійснюється пряме маніпулювання в ході психоісторичних операцій. Так, надто довго замовчувалось існування трипільської цивілізації, а історію Руси-України чомусь починали тільки з 9-го століття, цілеспрямовано укоротили вік заснування Києва, як і історію Одеси чомусь ведуть від указу імператриці Катерини II?! Світоглядні психотерії комунізму, капіталізму, націоналізму, разом з релігіями фрагментували світ людини, нав'язуючи їй свої підходи і рецепти життя, але хто з них кращий покаже тільки час і практика їх реалізації.

Професор Г. Почепцов також зауважує, що історія стає ареною битв як і сучасність, за єдиною схемою, коли сходяться на тому, що подія була, але інтерпретації події можуть бути різними, різними можуть бути причини і наслідки. Історичні війни – це ті ж інтерпретаційні війни, які характерні для війни смислової. Україна та Росія перебувають у варіанті історичної війни, коли перестають бути однаковими і герої, і вороги, коли відомі історичні події отримують нові інтерпретації [10]. Професор І. Руценко звертає увагу на те, що останніми роками в Росії активно розробляються терміни «когнітивна зброя», «когнітивна безпека», «когнітивна війна». Так термін «когнітивна безпека» трактується як збереження ментальних ресурсів індивіда або групи у царині колективного несвідомого і на рівні раціонального усвідомлення власної ідентичності, історії, цінностей тощо. Також підкреслюється необхідність мати захищені умови й канали одержання істинного знання та реалізації його на практиці [12].

Виходячи з цього, автор визначає психоісторичну війну – як цілеспрямоване та комплексне застосування історичних, політичних, дипломатичних, інформаційно-психологічних заходів однієї держави (або коаліції держав) проти іншої (або коаліції держав) протягом довгого часу з метою отримання максимального впливу на внутрішню і зовнішню політику об'єкта за допомогою широкого кола прихованих способів та механізмів, що призводять до зміни національної свідомості, цінностей та втрати національної пам'яті. Психоісторичні війни – це також засіб управління як чужим, так і своїм минулим, з метою його узгодження з теперішнім сьогоденням та надання перспектив для управління майбутнім. Психоісторичні війни та операції націлені на зміну свідомості об'єкта, тому носять когнітивний характер. Когнітивна зброя має стратегічний характер, вона вирішує не лише поточні завдання, а й програмує майбутнє, але когнітивна зброя має свої обмеження, адже вона найбільш ефективна у тоталітарній системі, де немає слова правди, критики та моралі. Мета психоісторичних війн – закріпити успіхи попередніх пси-

хоісторичних операцій та отримати остаточну кінцеву психоісторичну перемогу з повною зміною у об'єкта впливу національної свідомості та ціннісної шкали з частковою, або повною втратою історичної пам'яті.

Російський дослідник А. Фурсов метою психоісторичної війни вважає – зруйнування організації психосфери противника, щоб посадити його на помилковий інформаційний потік, прищепити свої концепції його самості у просторі й часі, позбавити власних смислів і цінностей, і нав'язати чужі й такі, що паралізують волю до боротьби. Найважливіший напрям психоісторичної війни – історія. Битва за історію – це головна битва оргвієни у психосфері, використовуючи психоудари по історичній пам'яті. У психоісторичній війні в цілому і в інформаційній зокрема, особливо в такій сфері як історія, не слід чекати, поки противник завдасть удару, потрібно бути першим [17].

Психоісторичні операції – це складові частини психоісторичних війн, що також можуть проводитись у широкому діапазоні часу, навіть в різні історичні епохи, але з однією і тією ж, або подібною, геостратеґічною метою. Мета психоісторичних операцій – корегування вектору історичної науки та свідомості широким мас, для того, щоб визначена подія стала потужним ідеолоґічним аргументом, використовуючи який вже по-новому буде сприйматись відформатоване уявлення про минуле і сучасність. Тобто, в ході психоісторичних операцій в минуле і сучасне вводяться цілеспрямовані та приховані психокорективи. Психоісторичні операції починаються, як правило, з підриву іміжду об'єкта впливу та посилення свого власного.

Вдалі психоісторичні війни, як комплекс психостратеґічних операцій, допомагають країнам перейти з однієї цивілізації в іншу, для них більш перспективну й передову, зберігаючи й посилюючи свою ідентичність. Поразки в психоісторичних війнах ведуть не тільки до втрати націями своєї ідентичності, але й приводять до їх консервації в негативних умовах. Психоісторичні війни дуже тривалі по часу, вимагають багато сил та наполегливості, допомагають формувати національну еліту, загартовують її політичну волю та стійкість, привчають еліту до смаку історичної перемоги.

Професор Наталя Яковенко підкреслює, що історія завжди переписується, адже з неосяжного минулого ми завжди обираємо лише те, що нам потрібне сьогодні, бо, як ще на початку ХХ століття жартував Бенедетто Кроче, всю історію бачить тільки «око Бога» [19]. Зауважимо, що раніше психоісторичні війни, в основному, велись методом збору, в ході окремої психоісторичної операції, рукописних грамот та стародруків з метою внесення в них необхідних коректив, або повного знищення. Сьогодні такі операції та війни ведуться широкомасштабним інформаційно-психолоґічним шляхом.

Особливо від психоісторичних операцій та війн страждає Україна, «якій судилося бути на стику геополітичних систем. А протиборчі сторони виходять із того, що вона не може (не повинна) мати власної думки, а просто приречена зайти до тієї чи іншої геополітичної системи» [7]. Практично всі сусіди України ведуть проти неї приховані або відкриті психоісторичні війни та операції, адже вони колись незаконно відірвали від України частину її території, а тепер силяться довести, що це їх «споконвічні» і, що навіть Україна їм

винна ще й інші. Сприяє психоісторичним операціям і така, з першого погляду безвинна акція, як нав'язування спільних з сусідами підручників з історії. Такий стан речей є результатом того, що Україна майже не проводить власних масштабних психоісторичних операцій, а поки що досить мляво реагує на них з боку інших, що стає прямою загрозою національній безпеці України. По всіх фактах психоісторичних операцій проти України необхідно розгортати відповідні оперативні заходи протидії, добре профінансовані та вірно висвітлені у ЗМІ як в країні так і закордоном.

Для прикладу, вже не одне століття ведеться психоісторична війна щодо привласнення української історії. Ця війна має окремі історичні періоди, кожен з яких наповнений своїми психоісторичними операціями та акціями заради переформатування української історії та підлаштування її під чужу штучно створену чергову великодержавну ідеолоґему. Доктор технічних наук І. Смешко зауважив, що історична наука уже давно розрізняє відмінні за походженням та змістом слова: «руський» та «російський», «Русь» та «Росія». Але в силу використання історії як інструмента політичної боротьби, навіть більшість європейських мов не мають окремого одне від одного перекладу цих різних за історичним значенням слів [14]. Цим і скористались автори психоісторичної війни проти України, щоб її славу історію, територію оманливо назвати своїми, зробити спробу посадити Український народ на помилковий інформаційний потік, прищепити свої концепції та цінності.

Ще один винахід словесної еквілібристики в ході давньої психоісторичної війни – замінити реальну назву Київська Русь вигаданим синонімом Давня Русь, щоби менше прив'язувати державу до певної території та її столиці. На цій оманливій інформаційно-психолоґічній підставі всі здобутки Київської Русі оголошуються «руськими», навіть мешканці цієї держави – не русичі, а «русские». Подібна словесна психоісторична еквілібристика, науково маніпулятивне використання як синонімів русичів і «русских», Русі й Росії, обмінання термінів «Московія», «московіти», підміна їх при перекладі з інших мов на Русь чи «русских», є характерними і при інтерпретації російськими науковцями радянської та пост радянської доби творів іноземців ХУІ століття про Московію, Литву, Польщу, Русь (тобто українців і білорусів у складі Литви) [2].

Повчальним для України прикладом столітніх як гарячих, так і холодних психоісторичних війн, є війни Московського князівства проти демократичної Новгородської республіки з її діючим Віче, що прагнула до об'єднання з Європою. Так, спершу проти Новгороду звучали знайомі звинувачення про «зраду» православ'я, розповсюджувались слухи, що новгородська влада хоче віддати місто під «латинського короля». У місті регулярно з'являлись підкидні грамоти-звернення, ходоки – «свідки змови», місто полонили різного роду інші деструктивні слухи. Результатом тогочасної успішної інформаційно-психолоґічної операції стала чергова фаза агресії проти Новгороду у травні 1471-го року, коли князь Іван ІІІ взяв із собою в похід дяка, що «умів говорити по літописам» для проведення психоісторичної операції, метою якої було «історичне доведення», що нібито Новгород у старину був «вотчиною» предків князя Івана ІІІ, і тепер князь хоче і має «право»

повернути собі «свою сакральну землю». Новгородці затагнули з мобілізацією, не обійшлося і без зради підкуплених бояр та промосковського єпископа, тому Новгород 14 (27) липня 1471 року зазнав поразки. Влада перейшла до промосковської партії і закінчилась ганебним миром, за умовами якого Новгород назавжди ставив крапку у своїй політичній проєвропейській орієнтації, визнавав себе вотчиною московського князя, підтверджував законодавчу та судову владу Москви над собою, віддавав їй частину своїх земель, виплачував контрибуцію, розбирав захисні споруди на кордоні. Деякі прибічники проєвропейської орієнтації були фізично страчені. Але головну й саму страшну ціну за нестійку позицію новгородців у інформаційно-психологічній та психоісторичній війні з Москвою заплатили їх онуки й правнуки. Іван IV Грозний, онук Івана III, реагуючи на черговий, спланований ним же провокативний наклеп про, нібито, зрочу в Новгороді антидержавну зраду, пішов на місто із каральною експедицією фізичного знищення новгородців. Геноцид завершив штучний голод, викликаний опричниками, та епідемія чуми. Новгородська земля була знелюднена, вщент розграбована і спалена, а її демократична історія стала забороною, забутою і надовго спотвореною [11].

Історики вважають, що в сучасній Європі є три моделі історичної пам'яті: західноєвропейська, східноєвропейська та пострадянська сталінська. І дійсно, десь з середини 30-х років ХХ століття почалась грандіозна психоісторична операція з об'єднання царської білої і червоної імперії у свідомості громадян СРСР в єдине несуперечливе ціле та вкорінення її в пам'ять мас. У цьому контексті стався й розгром історичної школи академіка Покровського, яка сказала чимало правди про російський імперіалізм і колоніалізм. Зовнішнім проявом такої сталінської психоісторичної операції стали повернення в Червоній армії до офіцерських та генеральських звань, введення погонів, відновлення деяких позицій РПЦ, створення свого варіанту імперської нагороди Георгіївського хреста у вигляді ордена Слави, де від царської історії залишилась стрічка, а від радянської появилася зірка замість хреста. Саме ця георгіївська стрічка сьогодні стала одним із символів «русского мира» і неоголошеної та напівприхованої гарячої гібридної війни проти України [8].

Більш ніж сприятливі умови для проведення психоісторичних операцій проти України створюються незаконною практикою роздачі нашими сусідами своїх паспортів, ігноруючи чинне українське законодавство про єдине громадянство в Україні. Для воюючої України сьогодні реально постає загроза біпатризму, що має наслідками нівелювання спільних цінностей та появи передумов для виникнення міжнародних конфліктів. До речі, країни, що роздають українцям свої паспорти, самі пильно стежать за тим, щоб по відношенню до їх громадян сусіди не вчиняли таким же чином.

З точки зору управління минулим України її недругам вдалось сформувати в історії загалом негативний образ українця, який був ідеально вигідний усім панівним державам на українській землі. Останніми «пугалами» для світової спільноти поставали спотворені чужою пропагандою злі українські націоналісти. Цей сформований і розтиражований сусідами мем і понині слугує оманливим виправданням багатьох незаконних та агресивних дій проти суверенної України. Таким

чином, придуманий у ході психоісторичних операцій стереотип про українця, як крайнє злого націоналіста, став інструментом внесення вигідних його авторам коректив як в українське минуле, так і використання його в сьогоднішній, з перспективою на майбутнє.

У справі протидії психоісторичним операціям з їх націленістю на зміну свідомості та національних цінностей суб'єкта впливу особлива роль відводиться воєнно-історичній роботі. Наприклад, нині у провідних країнах світу наукові дослідження у царині воєнної історії є основою для планування розвитку збройних сил, їхнього застосування. У Франції при головних штабах Сухопутних військ та ВПС існують історичні секції. Так само у Польщі, Угорщині... В армії Греції на 70 тисяч особового складу, служить аж 400 військових істориків, в Ізраїлі діє департамент воєнної історії. У РФ у складі воєнно-наукового комітету є цілий інститут російської історії, а у складі збройних сил – понад 2,5 тисячі штатних і позаштатних воєнних істориків. А в Україні тільки у 2017 році було затверджено Положення про воєнно-історичну роботу в ЗСУ, розробляється національна концепція воєнно-історичної роботи, триває відновлення кафедри воєнної історії Національного університету оборони України, ліквідованої 2012 року. У 2015 році створено науково-дослідний центр воєнної історії Національного університету оборони імені Івана Черняхівського. У липні 2016 року створено воєнно-історичний відділ Воєнно-наукового управління ГШ ЗСУ. Усі ці установи покликані популяризувати україноцентричний погляд на історію і забезпечити наших західних партнерів альтернативними джерелами інформації [15].

На превеликий жаль, з причини слабкості національного законодавства українці та Україна вже котрий рік виступають ідеальним матеріалом для всяких експериментів з їх власною національною пам'яттю та свідомістю. Деякі наші сусіди не полишають спроб не дати відновитись окремій українській ідентичності та свідомості, тому частина психоісторичних операцій направлена саме на такі завдання. Українські фахівці права, зокрема доктор юридичних наук, професор Володимир Василенко, вважають, що Україні конче потрібна чітка концепція гуманітарної політики, а на її основі – акти, які стосуються відновлення історичної пам'яті. На їх підставі повинні функціонувати і відповідно діяти органи виконавчої влади. Треба враховувати й те, що проти нас сусідня держава давно веде гуманітарну війну в чотирьох сферах: війну мовно-культурну, війну інформаційно-пропагандистську, війну історіософську, намагаючись зруйнувати історичну пам'ять народу, і війну конфесійно-релігійну. У всіх цих сферах має бути чітка українська державна політика [1].

Та все ж таки українська держава реалізовує деякі вірні правові кроки, в межах своєї гуманітарної політики з конкретними виходами на процеси відновлення історичної пам'яті, що дають надію на повернення своїх втрачених позицій в психоісторичних війнах. Так, 9 квітня 2015 року Верховною Радою України ухвалено закони «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні і заборону пропаганди їх символіки», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій

війні 1939-1945 років» та «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті». Також в українському суспільстві активувалась дискусія про історичну пам'ять населення України.

Ухвалюючи Закон «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні і заборону пропаганди їх символіки» Верховна Рада України, окрім іншого, керувалась статтею 11 Конституції України, яка зобов'язує державу сприяти консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості [4]. Закон України «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» нагадує, що архіви є невід'ємним і незмінним елементом історичної спадщини Українського народу, що вони гарантують збереження людської пам'яті. Тому ухвалений Закон забезпечив право кожного на доступ до архівної інформації репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років [3]. Законом України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945 років» також виконано статтю 11 Конституції України, яка зобов'язує державу сприяти консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, відповідні резолюції Асамблеї ООН від 22 листопада 2004 року та проявляти шанобливе ставлення до пам'яті про перемогу над нацизмом у Другій світовій війні, було встановлено відзначення Дня пам'яті та примирення, Дня перемоги та днів вигнання нацистів з територій АРК, областей міст та інших адміністративно-територіальних одиниць. Закон також визначає основні форми увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945 років, серед яких недопущення фальсифікації історії Другої світової війни, сприяння її об'єктивному та всебічному дослідженню [6]. Закон України «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті» спрямований на визнання учасників боротьби за незалежність України у XX столітті головними суб'єктами боротьби за відновлення державної незалежності України – борцями за незалежність України у XX столітті. Він також спрямований на реалізацію напрямів державної політики щодо відновлення, збереження та вшанування національної пам'яті про боротьбу та борців за незалежність України у XX столітті та встановлення відповідальності за порушення законодавства про статус борців за незалежність України у XX столітті [5].

У якості протидії психоісторичним операціям, у Збройних Силах України запроваджується нова система найменувань військових частин і відповідних атрибутів, символіки й корпоративної культури. Держава береться за формування суто українського погляду на воєнну минувшину країни, за повернення історичної справедливості та доцільності. На параді 2017 року з Дня Незалежності України оголошено про присвоєння низці військових частин почесних найменувань з врученням їм Бойових Прапорів. А поштовою до старту таких важливих заходів став Указ Президента України №17/2016 «Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917 – 1921 років» [16].

У ході реалізації заходів держави з повернення до читача української книги, запровадження квот на українську пісню на радіо і в телеэфірі, підтримки україн-

ського кінематографа, ЗМІ, створення Суспільного мовлення, наполегливого неупередженого дослідження української історії, створюються нові сприятливі умови щодо протидії спробам її фальсифікації та переформатування національної свідомості в ході психоісторичних операцій та війн. Але основна та наполеглива робота у цій безпековій сфері все ще попереду.

Висновки

З давніх часів вважалося, що для знищення народу спершу необхідно інформаційно-психологічними засобами дефрагментувати, а пізніше й вимкнути його історичну пам'ять. Тобто, запускаяся проект амнезії національної пам'яті. В ідеалі результат досягається односторонніми історичними трактовками або шляхом замовчування визначених подій та персон. У 21 столітті інформаційно-психологічні війни та їх операції стали чи не основними засобами сучасної світової політики, домінуючими способами досягнення політичної та економічної влади. Інформаційно-психологічні війни та їх операції проводяться не тільки у психосфері, а й у сфері права, економіки і історії.

Психоісторична війна визначається автором, як цілеспрямоване та комплексне застосування історичних, політичних, дипломатичних, інформаційно-психологічних заходів однієї держави (або коаліції держав) проти іншої (або коаліції держав) протягом довгого часу з метою отримання максимального впливу на внутрішню і зовнішню політику об'єкта за допомогою широкого кола прихованих способів та механізмів управління. Психоісторичні війни – це засіб управління як чужим так і своїм минулим, з метою його узгодження з теперішнім сьогоденням та надання перспектив для управління майбутнім. Мета психоісторичних війн – закріпити успіхи попередніх психоісторичних операцій та отримати остаточну кінцеву психоісторичну перемогу з частковою, або повною втратою історичної пам'яті скореного народу.

Психоісторичні операції – це складові частини психоісторичних війн, що також можуть проводитись у широкому діапазоні часу, навіть в різні історичні епохи, але з однією і тією ж, або подібною, геостратегічною метою. Мета психоісторичних операцій – корегування вектору історичної науки та свідомості широких мас, для того, щоб визначена подія стала потужним ідеологічним аргументом, використовуючи який вже по новому буде сприйматись відформатоване уявлення про минуле і сучасність.

Раніше психоісторичні війни, в основному, велись методом збору, в ході окремої психоісторичної операції, рукописних грамот та стародруків з метою внесення в них необхідних коректив, або повного знищення. Сьогодні такі операції та війни ведуться широкомасштабним інформаційно-психологічним шляхом. Тобто, в ході психоісторичних операцій в минуле і сучасне вводяться цілеспрямовані та приховані психокорективи. Психоісторичні операції починаються, як правило, з підризу іміджу об'єкта впливу та посилення свого власного.

Українська держава механізмами правової протидії, через офіційно ухвалені закони і укази Президента частково повертає країні та її народу право на свою, ще недавно закриту та наполовину стерту історичну пам'ять, сприяє відновленню національної свідомості, протидіє спробам фальсифікації української історії як основного об'єкту впливу в психоісторичних операціях та війнах.

Література.

1. Василенко В. «Шпаргалка для спічрайтера». *Журнал «Український тиждень»*. № 36. 14.09.2017. С. 22.
2. Васьків М. «Приватизація» Росії. *Газета «День»*. №195-196. 28-29.10.2011. С. 11.
3. Закон України «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років» від 9 квітня 2015 року №316-УІІІ // *Газета «Урядовий Кур'єр»*. 20.05.2015. №87. С. 16–17.
4. Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні і заборону пропаганди їх символіки» від 9 квітня 2015 року №317-УІІІ. *Газета «Урядовий Кур'єр»*. 22.05.2015. № 90. С. 8–9.
5. Закон України «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у ХХ столітті» від 9 квітня 2015 року №314-УІІІ. *Газета «Урядовий Кур'єр»*. 27.05.2015. №93. С. 13.
6. Закон України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945 років» від 9.04.2015 року №315-УІІІ. *Газета «Урядовий Кур'єр»*. 27.05.2015. №93. С.13.
7. Литвин В. «Стурбованість за Україну як чинник геополітики». *Газета «Голос України»*. № 215. 15.11.2017. С. 4.
8. Лосєв І. «Неживий пейзаж ТБ... або Про створення історії чужими і «своїми». *Газета «День»*. №204-205. 8-9. 11. 2013. С. 19.
9. Панарин І. Н., Панарина Л. Г. Информационная война и мир. Москва: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. С. 13.
10. Почепцов Г. Сенси і війни: Україна і Росія в інформаційній і смислових війнах. Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2016. С. 152.
11. Ратнер А. «Попытка к бегству. 27 июля 1471 года в битве у реки Шелонь армия московского князя Ивана III разгромила ополчение Новгородской республики. Попытки новгородцев стать частью Европы «братский народ» пресек огнем и мечом». *Газета «Совершенно секретно»*. №08 (339). август 2017. С. 23–25.
12. Рущенко І, Зубара Н. «війна інформації». *Центр воєнної політики та політики безпеки «Оборонний вісник»*. №8. С. 4–9.
13. Сенченко М. І. Четверта світова. Інформаційно-психологічна війна. Київ: МАУП, 2006. С. 35–39.
14. Смешко І. «Корона чи ярлик?». *Газета «День»*. №135-136. 4-5.08.2017. С. 20.
15. Ткачук Р. «Захист України повинен відбуватися не тільки зі зброєю в руках – історики можуть дати бій у цій війні». *Газета «Народна армія»* №36. 07.08.2017. С. 14–15.
16. Указ Президента України №17/2016 «Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917–1921 років». URL: <http://www.president.gov.ua/documents/172016-19736>.
17. Фурсов А. Психологическая война. URL: dynacon.ru/content/articles/2429.
18. Щаранський Натан. «Розумію, чому Росії було легко скористатися ситуацією на русифікованому Донбасі». *Газета «Урядовий Кур'єр»*. 27.10.2017. № 202. С. 6.
19. Яковенко Н. «З неосяжного минулого ми завжди обираємо те, що потрібно сьогодні». *«День»*. №130–131. 28-29.07.2017. С. 14–15.

Тетяна Козаченко

докторант кафедри публічного управління та публічної служби
НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Статтю присвячено результатам дослідження міжнародної практики проведення стратегічної екологічної оцінки політик, планів, програм. Визначено засоби правового регулювання СЕО. Наведено практичні приклади застосування інструментів та методологій, які було використано під час проведення СЕО, та показано їх вплив на розроблення альтернатив для інтеграції екологічних ініціатив до процесу планування та формування політик таких країн, як Китай, США, Велика Британія, Фінляндія, Нідерланди. Розроблено рекомендації щодо впровадження міжнародного досвіду до національної практики СЕО.

Ключові слова: стратегічна екологічна оцінка, плани, програми, метод СЕО, міжнародна практика СЕО.

Tetiana Kozachenko

Doctoral student of the department of public administration and public service
of the NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

INTERNATIONAL PRACTICE OF STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Ukraine has almost no experience in implementing the SEA, but with the adoption of the Law of Ukraine «On Strategic Environmental Assessment», it's time to get acquainted with the latest international practice regarding tools and methodologies for evaluating policies, plans, programs and the SEA process.

At the international level, SEA quickly turned into a broad field of application, and the «family of SEA approaches and methods» continues to evolve. SEA provides many benefits and has great potential for facilitating more efficient decision-making processes, creating transitional conditions for successful plans, programs and policies. Many countries around the world apply SEA or certain aspects of SEA. But although extensive experience already exists, the SEA is still far from the mature stage. Therefore, the relevance of the topic of research, which determines the effectiveness and efficiency of world SEA practice, is beyond doubt.

The analysis of the international practice of the SEA has been carried out on the basis of practical reporting materials, the legislative framework of different countries, publications of domestic and foreign scientists such as V. Karamushka, V. Pinaev, T. Fischer, M. Tetlow, C. Wood, M. Baker, J. Carter and so on.

The purpose of the article is to study international SEA practices, to define and provide the characteristics and results of the use of the most applicable SEA methods and methodologies that will be useful for the implementation of the SEA in Ukraine. The article presents the results of research on the use of separate SEA methods in the process of strategic environmental assessment of individual plans and programs of various fields of activity (different directions) in the context of countries such as China, the United States, Great Britain, Finland, the Netherlands. In particular, the brief content of the essence of the concept of each separately used method of SEA, methodology; the possibilities of introducing the acquired experience are determined; recommendations on future practice of its use in Ukraine and expected results are developed.

Key words: strategic environmental assessment, plans, programs, SEA method, international SEA practice.

Постановка
проблеми

Наразі в Україні прийнято Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (Закон про СЕО). Із прийняттям даного закону виникає багато питань щодо механізмів та інструментів реалізації основних положень Закону про СЕО.

Застосування стратегічної екологічної оцінки (СЕО) для виявлення та оцінки потенційних впливів політики, планів і програм та сприяння більш стійким моделям розвитку є сферою, яка швидко розвивається у всьому світі. На міжнародному рівні СЕО швидко перетворилася на широке поле застосування, СЕО-підходи та методи продовжують розвиватися. СЕО надає численні вигоди та має великий потенціал для сприяння більш ефективним процесам прийняття рішень, створює перехідні умови для впровадження успішних пла-

нів, програм та політик. Багато країн по всьому світу застосовують СЕО або певні аспекти СЕО. Але хоча великий досвід вже існує, СЕО все ще далека від зрілої стадії.

В Україні вже існує практика реалізації деяких поодиноких проектів щодо проведення СЕО, але враховуючи європейський досвід формування методичної бази щодо впровадження СЕО та безперервний процес її вдосконалення, наша країна вкрай потребує ретельного вивчення міжнародного досвіду задля запобігання та неповторення помилок, що й обумовило напрям даного дослідження.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Дослідженню стратегічної екологічної оцінки та її окремих аспектів присвячено роботи таких науковців,

© Козаченко Т. П., 2018.

як В. Карамушка (екологічна збалансованість стратегічних ініціатив і проектів), Г. Марушевський (питання сталого розвитку та інтеграції екологічної політики, SEO регіональних програм), В. Пінаєв (сучасні практики SEO), Т. Фишер (стратегічна екологічна оцінка на засадах системного підходу), М. Тетлоу, М. Хануш (сучасний стан розвитку та зарубіжний досвід впровадження SEO), М. Каррета, П. Де Торо (SEO порткових планів в Італії), К. Вуд, М. Бекер, Дж. Картер (застосування SEO в процесі просторового планування) та ін.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми

Хоча впровадження SEO є загальносвітовою тенденцією, однак на даний момент не склалося єдиного порядку її застосування. Існує необхідність в систематичному обговоренні практик SEO та шляхів їх поліпшення з метою подолання основних бар'єрів розвитку та впровадження. Незважаючи на безліч праць та наукових розробок щодо SEO,

актуальним невіршеним питанням залишається те, які практики саме для України будуть найбільш доцільними, прийнятними, ефективними та результативними.

Мета

Отже, метою статті є аналіз можливостей імплементації кращих міжнародних практик SEO в Україні.

Виклад основного матеріалу

В контексті нашого дослідження вважаємо за необхідне навести сутнісні характеристики стратегічної екологічної оцінки.

Термін «стратегічна оцінка навколишнього середовища» вперше було сформульовано наприкінці 80-х років у проміжному звіті Європейської комісії [1]. Проте концепція оцінки впливу державних планів та програм на навколишнє середовище формально була закріплена в Законі про національну екологічну політику США (NEPA) 1969 року. Даний закон вимагає екологічної оцінки запропонованих федеральних агентських заходів, які, можливо, становлять перші формальні рамки як для оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС), так і для SEO в світі [2]. Було висловлено припущення, що SEO може мати реальний вплив на вибір альтернативних розробок на попередніх етапах прийняття рішень [3]. Тобто SEO може сприяти активному підходу до забезпечення врахування екологічних ініціатив на ранніх етапах стратегічних процесів прийняття рішень.

Зміни у визначенні процесу SEO можна прослідкувати від моменту появи даного способу оцінки до теперішнього часу [4]. Крім того, виходячи з визначень, наведених в таблиці 1, можна простежити еволюцію самого поняття SEO (навіть в працях одного вченого) від процесу оцінки політик та документів державного планування до інструменту стратегічного планування.

З моменту прийняття Директиви 2001/42/ЄС (Директива про SEO), коли було введено поняття «стратегічна екологічна оцінка», члени Європейського Союзу ухвалили відповідні нормативно-правові акти. Даний процес розтягнувся на кілька років. Наприклад, Болгарія, Франція і Великобританія прийняли законодавчі документи по SEO в 2004 році, а Італія лише в 2006 році. На тлі слабого застосування практик SEO члени ЄС використовували роз'яснювальні документи (Керівництво по SEO / SEA Guidelines) для впровадження правильного підходу до SEO [9].

Еволюція поняття сутності стратегічної екологічної оцінки

Автор / рік	Поняття	Сутнісна характеристика поняття
R. Thérivel, M. Partidário (1996) [5]	SEO	Систематичний і складний процес оцінки на найбільш ранній стадії екологічного ефекту планів, програм, політик (ППП) та їх альтернатив
B. Noble (2000) [6]	SEO	Це упереджувальна оцінка альтернатив або пропонованих ППП в контексті широкого розгляду цілей, об'єктів для вибору найкращих альтернатив для прийняття необхідних рішень
W. Sheate (2003) [7]	SEO	Інструмент підтримки прийняття рішень, створений для інтеграції соціальних і екологічних питань в ППП високого рівня, який об'єднує разом різні аспекти та проблеми, різні перспективи та надає можливі рішення в доступній формі особі, що приймає рішення
M. Partidário (2012) [8]	SEO	Стратегічний інструмент, покликаний створити контекст, який спрямований на сталий розвиток за допомогою інтеграції аспектів охорони навколишнього середовища та сталого розвитку в процес прийняття рішень, а також оцінити можливості стратегічного розвитку та наслідки прийнятих рішень

Як зазначають деякі дослідники, незважаючи на те, що Директива по SEO була прийнята ще в 2001 році, європейська практика проведення стратегічної екологічної оцінки й досі піддається критиці, яка пов'язана з історичним відставанням, що призводить до зменшення впровадження даної практики в Європі в порівнянні з іншими країнами [10; 11].

Доречним буде вказати, що крім зазначених вище сутнісних характеристик SEO, деякими дослідниками було запропоновано розглядати SEO як «сімейство інструментів» [12, с. 655] або «сімейство підходів» [13, с. 12] та як «загальну концепцію» [14, с. 186].

Як зазначає Т. Фишер, стратегічна екологічна оцінка в теперішній час широко використовується в різних форматах у багатьох країнах та системах у всьому світі. Практика розвивається швидко, особливо з 2004 року в Європі, завдяки вимогам Директиви ЄС щодо SEO. Незважаючи на те, що зараз існує безперечно багато практичного досвіду SEO, залишається нестача систематичних досліджень на практиці. Відповідні методи та методології можуть бути визначені залежно від питань, які підлягають вирішенню, та альтернативи, які слід розглянути. Крім того, може бути важли-

вим адміністративний рівень, на якому застосовується CEO [15, с. 149].

Зазначимо, що набір методів окреслюється в залежності від спрямування об'єкта дослідження. Нами було визначено завдання: дослідити результати використання окремого методу дослідження на прикладі його застосування при оцінці окремих політик, планів та програм у різних країнах.

Для ілюстрації практичного досвіду CEO в таких країнах, як Китай, США, Великобританія, Фінляндія, Нідерланди: 1) визначимо засоби правового регулювання CEO; 2) наведемо приклади інструментів та методологій, які було використано під час проведення CEO політик, планів, програм; та 3) окреслимо отримані результати.

Китай.

У Китаї Закон про оцінку впливу на навколишнє природне середовище (Закон про ОВНС) набув чинності з 1 вересня 2003 р. Даний Закон про ОВНС встановлює нормативні вимоги щодо ОВНС для планів та будівельних проектів, а також регулює юридичну відповідальність у процесі ОВНС [16]. Новим Законом про ОВНС впроваджено процедурні заходи також і для здійснення виконання CEO, зокрема в даному Законі прописана процедура оцінки для всіх регіональних та галузевих планів та програм.

При виконанні CEO Плану енергетичного розвитку в західному регіоні було, зокрема, застосовано метод прогнозування (див. табл.2), який спроможний показати можливе майбутнє і часто ґрунтується на тенденціях та механізмах, які можна побачити в минулі роки. Такі тенденції та механізми потім безпосередньо екстраполюються в майбутнє, прогнозуючи розвиток подій.

Застосування методу прогнозування дало змогу в процесі CEO сформувати та запропонувати заходи щодо пом'якшення впливу на навколишнє середовище через контроль рівня забруднення атмосферного повітря за існуючою технологією для зниження рівня забруднення; обчислити на перспективу рівень підвищення концентрації небезпечних речовин в атмосфері при реалізації зазначеного Плану та на цій основі розробити комплекс заходів щодо пом'якшення впливу. Результатом проведення CEO є висновок, згідно з яким покращення якості повітря для більшості областей при реалізації Плану енергетичного розвитку в західному регіоні вважається можливим за умови впровадження в дію заходів з пом'якшення впливу.

США

У США Закон про національну екологічну політику (NEPA), який прийнято ще в 1969 році, передбачає, зокрема, законодавче регулювання процедури CEO в цій країні. Даний закон вимагає від федеральних агентств сприяння інтеграції екологічних ініціатив в процесі прийняття рішень щодо впливу на навколишнє середовище та розроблення необхідних заходів і вірогідних альтернатив [18].

При здійсненні CEO Програми захисту пасовищних угідь та боротьби з мормонським крикетом (2002) було, зокрема, застосовано метод оцінки ризиків (табл. 3.), який охоплює різні види оцінок, скажімо, оцінку аварій, які включають екологічні аспекти незапланованих інцидентів і, як правило, поділяється на три частини: ідентифікацію небезпеки, аналіз наслідків та оцінку частоти [19].

Основна мета Програми захисту пасовищних угідь полягає у захисті сільськогосподарських та пасовищних угідь від шкідників (мормонського крикету), які до-

Таблиця 2.

**Інструменти оцінки та методології для CEO
Плану енергетичного розвитку в західному регіоні (Китай)**

Метод CEO	Застосована методологія	
	Опис	Результати
Метод прогнозування	У 2010 році було прогнозовано стан викидів у атмосферу основних забруднювачів повітря, таких як SO ₂ , NO _x та PM ₁₀ .	Для SO ₂ – прогнозовано, що викиди в атмосферу буде збільшено приблизно на 1,36 млн. т. на рік і на 0,5 млн. т. на рік порівнянні з 2000 роком та 2005 роком відповідно. Для PM ₁₀ – прогнозовано збільшення викидів приблизно на 0,18 млн. т. на рік і на 0,1 млн. т. на рік у порівнянні з 2000 роком та 2005 роком відповідно. Для NO _x – прогнозовано, що викиди буде збільшено приблизно на 0,67 млн. т. на рік і 0,26 млн. т. на рік у порівнянні з 2000 роком та 2005 роком відповідно. Найбільше збільшення викидів та забруднюючих речовин спостерігатиметься в Шяньсі та Шансі.

Складено за матеріалами [17]

Даний План енергетичного розвитку спрямований на розвиток транзиту електроенергії в західному регіоні, таким чином, щоб підтримувати регіональний сталий розвиток та вивчати шляхи вирішення проблем забруднення навколишнього середовища, таких як забруднення атмосферного повітря. В процесі CEO розглядався баланс між економічним розвитком та охороною навколишнього середовища, враховуючи стратегію контролю забруднення та стандарти викидів забруднюючих речовин.

сягли рівня економічної загрози пасовищ у 17 західних державах. Завданням екологічної оцінки було дослідження впливу на навколишнє середовище та здоров'я людей трьох альтернативних варіантів знищення шкідників: 1) ніяких дій; 2) використання інсектицидів за звичайними показниками та повним охопленням території; 3) використання інсектицидів зі зниженим дозуванням та неповним охопленням території.

**Інструменти оцінки та методології для CEO
Програми захисту пасовищних угідь та боротьби зі шкідниками
(мормонським крикетом) (США)**

Метод CEO	Застосована методологія	
	Опис	Результати
Метод оцінки ризиків	Дві альтернативи, що передбачають використання інсектицидів (карбарил, малатіон та дифлубензурон), підлягають оцінці ризику негативного впливу на здоров'я людей, деяких видів комах та земноводних.	Для альтернатив 2 і 3 з використанням інсектицидів вірогідність того, що як діти так і загальне населення піддаються впливу інсектицидів, є дуже незначною Але інсектицид є сильно токсичним для багатьох комах, зокрема бджіл. Вплив на дорослих рептилій і земноводних відносно низький, але дуже токсичний для незрілих фаз.

Складено за матеріалами [20]

Використання методу оцінки ризику в процесі CEO дозволило визначити рівень спроможності вирішення проблеми боротьби зі шкідниками кожної із запропонованих альтернатив та рівень впливу на навколишнє природне середовище, зокрема на здоров'я людини. Так, застосування першої альтернативи призведе до погіршення ситуації: спалаху та розповсюдження шкідників, знищення пасовищних кормів, загрози сільськогосподарським культурам тощо; за другою та третьою альтернативами залежно від використовуваного інсектициду та охопленої території дозволить зменшити популяцію від 35 до 98 відсотків та знищити шкідників від 75 до 95 відсотків відповідно. Врахування висновків CEO після відповідних консультацій залежить від органу, який приймає рішення щодо затвердження Програми.

Великобританія

Європейська Директива 2001/42 / ЕС встановила правила та вимоги щодо екологічної оцінки планів і

програм для різних регіонів Великобританії: Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Усі чотири регіони мають ідентичні нормативні вимоги щодо екологічної оцінки планів і програми [21].

При здійсненні CEO Девонського місцевого транспортного плану на 2006-11 роки [22] було, зокрема, застосовано метод причинно-наслідкового зв'язку (табл. 4), який дозволяє: дослідити взаємозв'язок між діями та їх впливом; надати методологію для відстеження ключових наслідків схеми та потенційних впливів на навколишнє середовище; інформувати про деталі схеми та попередні оцінки.

В процесі розроблення даного Плану було запропоновано чотири сценарію розвитку подій, а задача CEO – застосовуючи метод причинно-наслідкового зв'язку, проаналізувати кожен сценарій і надати висновки щодо рівня їх впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я людини.

Таблиця 4.

**Інструменти оцінки та методології для CEO
Девонського місцевого транспортного плану на 2006-11 роки (Великобританія)**

Метод CEO	Застосована методологія	
	Опис	Результати
Метод причинно-наслідкового зв'язку	Причинні ланцюжки використовуються для кожної з цілей/ пріоритетів у всіх сценаріях. Аналізуючи інформацію про базову лінію та потенційні заходи з пом'якшення наслідків, виявлено ефект впливу на навколишнє середовище. Різні аспекти дорожніх заторів, безпеки дорожнього руху, обслуговування доріг та якості повітря розглядаються через призму аналізу причинно-наслідкових ланцюгів для того, щоб окреслити наслідки / ефекти, які можуть бути спричинені різними стратегіями.	Несприятливі наслідки, відображені поганим обслуговуванням доріг, демонструються причинними ланцюгами. Нижче наведено деякі результати: - погана навігація → підвищений рівень шуму → вплив на місцеве населення → шкідливий вплив на здоров'я та добробут населення; - поганий дренаж з невеликим водозбором стічних вод → підвищений стік, який, ймовірно, буде забруднений → забруднена вода потрапляє до рівня ґрунтових вод → забруднення водних об'єктів → негативний вплив на флору та фауну → вплив на біорізноманіття. Зроблено висновок, що при використанні транспортних засобів, які продовжують збільшуватися, першорядне значення має необхідність наявності доглянутих доріг, ефективних вуличних ліхтарів, безпечних тротуарів, ефективних транспортних засобів і добре продуманих удосконалень дорожньої інфраструктури.

Складено за матеріалами [23].

За результатами проведеної CEO чотирьох варіантів сценаріїв експерти дійшли висновку, що: перший сценарій стимулює велику кількість суттєвих негативних впливів навколишнього середовища, переважно на схід від Ексетеру; другий сценарій пом'якшує ряд негативних ефектів першого сценарію та надає екологічні переваги в інших округах, проте існують обмеження для навколишнього середовища, пов'язані з околицями Ексетеру; третій сценарій надає додаткову природоохоронну цінність другого сценарію, але з деякими недоліками стосовно дренажу та ризику повені; четвертий сценарій знижує екологічну цінність третього сценарію за кількома аспектами, одночасно стимулюючи значні місцеві екологічні поліпшення якості повітря, здоров'я людей та якості життя.

Запропоновано в процесі прийняття управлінського рішення врахувати результати оцінки та визначити природоохоронну пріоритетність не тільки на період реалізації Програми, а й далі.

Фінляндія

У Фінляндії вже багато років на базі ОВНС проводиться CEO державних планів і програм. Оскільки CEO ґрунтувалася на основних вимогах та принципах ОВНС, досвід CEO планів і програм існує з 1994 року [24]. Закон про оцінку впливу планів, програм та політик на навколишнє природне середовище (200/2005), який прописує вимоги щодо здійснення CEO у Фінляндії, прийнято в 2005 році. Нове законодавство було розроблено відповідно до Директиви про CEO, яка передбачає проведення екологічних оцінок для певних типів стратегічних планів і програм.

При здійсненні CEO Проекту поводження з відходами газети в Гельсінському столичному регіоні (2005 р.) було, зокрема, застосовано метод оцінки життєвого циклу (табл. 5), який є інструментом для оцінки

ного впливу кожного з п'яти методів поводження з відходами, отриманого шляхом оцінки життєвого циклу. Результати порівняння п'яти варіантів управління відходами були представлені без визначення в звіті бажаного варіанту для управління відходами. Остаточне рішення щодо вибору найкращого варіанту управління відходами, після відповідних консультацій, залежить від органу, який відповідає за формування та реалізацію політики у сфері поводження з відходами.

Нідерланди

До того часу, поки Директива про CEO набула чинності (офіційно перенесена в національне законодавство в липні 2006 року), у Нідерландах CEO застосовувалася на основі Національного Закону про ОВНС від 1987 року (з урахуванням змін 1994 року) головним чином у контексті впливу на навколишнє середовище планів і програм, які торкаються питання земельних відносин. Це означає понад двадцятирічний досвід роботи щодо CEO [26; 27, с. 88].

При здійсненні CEO Національного просторового плану для Заходу Нідерландів було, зокрема, застосовано метод витрат і вигід (див. табл.6), який є аналітичним інструментом для оцінки загальних витрат і вигід від запланованого проекту та використовується у випадках, коли стратегії / плани включають витрати на реалізацію проекту та відповідні сприятливі наслідки для людей, навколишнього середовища та громади [28].

Метою даного Плану було розробити просторовий план подальшого розвитку західної частини Нідерландів у міжнародній конкурентоспроможній міській мережі. Основні варіанти, які мали бути відображені в Плані, стосуються типу поїзда – звичайного високошвидкісного поїзда проти монорейки. Завданням CEO – забезпечити екологічну, соціальну та частину еконо-

Таблиця 5.

Інструменти оцінки та методології для CEO Проекту поводження з відходами газети в Гельсінському столичному регіоні (Фінляндія)

Метод CEO	Застосована методологія	
	Опис	Результати
Оцінка життєвого циклу	<p>Оцінка життєвого циклу газети охоплювала весь життєвий цикл газети, а саме: лісове господарство, паперовий комбінат, друк газет, відновлення та обробка відходів, перевезення та побічні продукти (тобто уникнення викидів від отриманні енергії з відходів).</p> <p>Оцінка впливу життєвого циклу була проведена для оцінки екологічної значущості життєвого циклу газети, який застосовує категорії впливу, пов'язані з результатами інвентаризації життєвого циклу, з метою надання екологічної інформації в газетній системі.</p>	<p>Результати аналізу інвентаризації показали, що варіант захоронення відходів газети є найгіршим, у порівнянні з різноманітними способами утилізації та обробки відходів.</p> <p>Результати оцінки впливу життєвого циклу показують кращі екологічні показники по отриманню енергії через спалення, а найгірші – захоронення на полігоні.</p>

Складено за матеріалами [25]

впливу на навколишнє середовище та ресурсів, що використовуються протягом усього життя продукту: від придбання сировини, виробництва, використання до утилізації виробів.

Завданням даного проекту було, зокрема, надання інформації про вплив різних методів поводження з відходами для формування політики у сфері поводження з відходами. У Звіті представлені результати екологіч-

мічної інформації, необхідну для прийняття рішення щодо кращої моделі плану для досягнення всіх заявлених цілей. Для порівняння було розроблено п'ять альтернативних моделей плану в сфері транспорту, житла та промисловості.

**Інструменти оцінки та методології для CEO
Національного просторового плану для Заходу Нідерландів**

Метод CEO	Застосована методологія	
	Опис	Результати
Метод витрат і вигід	Усі п'ять моделей були оцінені на предмет їх впливу на відповідний перелік показників. Наслідки були піддані аналізу витрат та вигід, за яким ефекти надаються з економічної точки зору (монетарні ефекти).	Усі моделі отримали дуже негативний результат аналізу витрат. Усі альтернативи насправді мали вищі витрати, ніж вигоди. Тому існує необхідність розроблення нової транспортної системи для регіону, щоб забезпечити загальний коефіцієнт позитивних витрат/вигід.

Складено за матеріалами [29]

Висновки

За висновками, модель чотири виявилися найкращою моделлю в цілому. Кабмін вирішив обрати модель чотири, яка, зокрема, є економічно вигіднішою. Ця нова модель складається із комбінації трьох систем громадського транспорту: високошвидкісної залізничної системи між великими містами, метро між середніми містами та легкими залізничними коліями та автобусами між невеликими містами.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, для розроблення найбільш вірогідних альтернатив та найточніших прогнозних розрахунків при здійсненні CEO політик, планів та програм доступним є цілий ряд інструментів та методологій CEO. Важливе значення має правильний вибір та застосування необхідних методів CEO в залежності від спрямування та сфери реалізації відповідної політики або планованого документу. Деякі з методів є більш доцільними для застосування в певних ситуаціях, ніж інші. Вибір відповідних методів CEO належатиме від сектору, рівня прийняття рішень та конкретних процедурних етапів CEO.

Отримані результати дослідження міжнародної практики CEO політик, планів та програм дозволяють сформулювати ряд актуальних та доцільних пропозицій щодо впровадження в українську практику CEO наступних методів:

1. Метод прогнозування – доцільно застосовувати при здійсненні CEO короткострокових та середньострокових документів державного планування. Оскільки розвиток та зміна є постійною складовою суспільства, надійні прогнози корисні головним чином на коротший термін і на чітко визначені області.

2. Метод оцінки ризику – дозволить відповідальним особам, які приймають рішення, отримати інформацію щодо очікуваної частоти та серйозності можливих несприятливих екологічних наслідків нових технологій і розробок. Даний метод можна ефективно поєднувати із CEO оскільки, як і в CEO, процес оцінки ризиків зазвичай відображається як активний, спрямований на зменшення та подальше управління ризиком. Доцільним буде застосування даного методу при здійсненні CEO стратегій, планів, програм агропромислового сектору, поведження з відходами, транспорту, енергетики тощо.

3. Метод причинно-наслідкового зв'язку – може бути корисним, зокрема, для скринінгу та визначен-

ня обсягу: для відбору – щоб визначити необхідність CEO, а також для визначення обсягу – щоб визначити питання, які підлягають оцінці.

4. Метод аналізу життєвого циклу – допоможе в процесі CEO визначити впливи протягом усього життєвого циклу. Крім вже зазначеної сфери поведження відходів, використання даного методу буде доцільним також в процесі формування транспортної політики, де оцінювання життєвого циклу допоможе визначити вплив різних транспортних засобів (наприклад, оцінка впливу автомобілів виходить далеко за рамки простого вимірювання споживання палива на кілометр і включає в себе: розгляд видобутку сировини для виробництва автомобіля, транспортування цих матеріалів, виробничий процес, фактичне використання автомобіля (споживання палива та викидів), утилізація).

5. Метод витрат і вигід – може бути використано: для оцінки, порівнюючи різні альтернативи, виходячи з монетарних або немонетарних чинників (факторів), у т.ч. і як сума всіх переваг мінус сума всіх витрат в різних секторах та в різних ситуаціях; при визначенні пріоритетності економічних та екологічних складових (показників); для порівняльних цілей при визначенні пріоритетності проектів програм за державним фінансуванням.

Перспективи подальших розвідок полягають в дослідженні питань транскордонних консультацій в процесі CEO.

Література.

1. Wood, C. M., and Djeddour, M., The environmental assessment of policies, plans and programmes // Interim report to the European Commission on Environmental Assessment of Policies, Plans and Programmes and Preparation of a Vade Mecum. Manchester: EIA Centre, University of Manchester, 1989. Vol. 1.

2. Jones C., et al. Strategic environmental assessment and land use planning, an international evaluation. London: Earthscan, 2005.

3. Sadler B. and Verheem R. Strategic environmental assessment: status, challenges and future directions. The Hague: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 1996.

4. Noble B. and Nwanekezie K., Conceptualizing strategic environmental assessment: Principles, approaches and research directions // Environ Impact Asses Rev. 2016. URL : <http://dx.doi.org/10.1016/j>.

5. Théritel R., Partidário M.R. The Practice of Strategic Environmental Assessment. London: Earthscan, 1996.
6. Noble, B.F. Strategic environmental assessment: what is it and what makes it strategic? // *Environ Assess Policy Manag.* 2000. №2 (2). Pp. 203–224.
7. Sheate W.R., et al. Integrating the environment into strategic decision-making: conceptualizing policy SEA // *Environmental Policy and Governance.* 2003. Vol. 13. P. 1–18.
8. Partidário M.R. Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide: Methodological Guidance for Strategic Thinking in SEA // Portuguese Environment Agency and Redas Energeticas Nacionais. Lisbon. 2012. 76 p.
9. Théritel R. Strategic Environmental Assessment in Action. London: Earthscan/James & James, 2004. 288 pp.
10. Tetlow M. and M. Hanusch. Strategic environmental assessment: The state of the art // *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2012. Vol. 30. P.15–24.
11. Bina O. A Critical Review of the Dominant Lines of Argumentation on the Need for Strategic Environmental Assessment // *Environmental Impact Assessment Review.* 2007. Vol. 27. Pp. 585–606.
12. Partidario M. R. Elements of an SEA framework: improving the added-value of SEA // *Environmental Impact Assessment Review.* 2000. Vol.20. №6. P. 647–663.
13. Dalal-Clayton B. and Sadler B. Strategic environmental assessment – a sourcebook and reference guide to international experience : Monography. London: Earthscan, 2005. 470 p.
14. Brown A. L. and Therivel R. Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology // *Impact Assessment and Project Appraisal.* 2000. Vol.18. P.183–189.
15. Fischer T. B. Theory and practice of strategic environmental assessment : towards a more systematic approach. London. Earthscan, 2007. 186 p.
16. Technical Guideline for EIA of Development Area HJ/T131-2003 (開發區區域環境影響評價技術導則) and the Technical Guidelines for Plan EIA (on Trail) HJ/T130-2003 (規劃環境影響評價技術導則 – 試行). URL : http://www.sepa.gov.cn/law/law/200210 / t20021028_84000.htm.
17. 西電東送 北部 通道火電 規劃 區域 環境 影響 評估. URL : http://info.worldbank.org/etools/docs/library/43909/SEATOT-Electricitytransmission_CNCAIFahe.pdf. P. 4, 12, 16.
18. National Environmental Policy Act (1969). URL : <http://www.epa.gov/compliance/nepa/ index.html>.
19. Finnveden G. Strategic environmental assessment methodologies – applications within the energy sector // *Environmental Impact Assessment Review.* 2003. Vol. 23. P. 91-123.
20. Rangeland Grasshopper and Mormon Cricket Suppression Program Final Environmental Impact Statement (EIS) (2002). URL : <http://www.aphis.usda.gov/ppd/es/pdf%20files/ fgheis.pdf>, page ix-xi, 77 and Appendix B1-B10, B25-B62.
21. The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, No. 1633. URL : <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20041633.htm>.
22. Strategic Environmental Assessment for the Devon Local Transport Plan 2006-11. Environmental Report. Devon County Council, July 2005. URL : www.devon.gov.uk/sea-parta.pdf.
23. SEA for the Devon Local Transport Plan (DLTP) 2006-2011. URL : http://www.devon.gov.uk/index/transport/devon_local_transport_plan/environmental_assessment.htm.
24. Hilden M. and Jalonen P. Implementing SEA in Finland: Further development of existing practice // *Implementing Strategic Environmental Assessment*, Berlin, Springer-Verlag. 2005. Pp. 159–167 (175).
25. Dahlbo H., Laukka J., Myllymaa T., Koskela S., Tenhunen J. and etc. Waste management options for discarded newspaper in the Helsinki Metropolitan Area. Helsinki: Finnish environment institute, 2005. Pp. 64, 78-86. URL : https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/40384/FE_752.pdf?sequence=1.
26. Thissen W and Van der Hijden R. The Netherlands // *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning.* London: Earthscan, 2005. Pp. 146–158.
27. Fischer T. B. Theory and practice...
28. Finnveden G. and A.Moberg. Environmental systems analysis tools: an overview // *Journal of Cleaner Production.* 2005. Vol. 13. № 12. Pp. 1165-1173.
29. National Spatial Plan for the West of the Netherlands. URL : http://www.eia.nl/ncea/pdfs/sea/casestudies/japan_effective_sea_and_cases_6xnl_6xee_4xuk_03.pdf, pp. 20, 39-47.

Володимир Марущак

завідувач кафедри державознавства та права

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, д.держ. упр., професор

Олена Марущак

аспірант кафедри державознавства і права

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКІВ

Стаття розглядає проблему механізму правового регулювання податків в ринковій економіці. Розкриваються елементи правового механізму оподаткування та його впливу на процес суспільного виробництва та державного управління. В роботі визначаються складові, за яких правове регулювання податків може бути ефективним важелем в розвитку економічних процесів.

Ключові слова: *правове регулювання, державне регулювання, ринкова економіка, податок, право, правовідносини, економічні закони, суспільне виробництво, державне управління, законодавство, правові акти.*

Volodymyr Maruhschak

Head of the State Studies and Law Department, ORIPA NAPA under the President of Ukraine,

Doctor of Science in Public Administration, Professor

Olena Maruhschak

PhD student of State Studies and Law Department,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine

THE LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF TAXES

The article considers the problem of the mechanism of regulation of taxes in a market economy. Modern processes of state formation have a significant effect on social relations. The traditional approaches of the state to the regulation of financial and economic activity have largely exhausted themselves, which requires new approaches by the state to influence social production. This in turn requires state measures to stabilize the economy. This task lies in full with public administration, which should strengthen the effectiveness of its management functions in the economic sphere. Taxes have significant potential in this direction. The legal mechanism of state regulation of taxes makes it possible to bring economic processes to a qualitatively new level of efficiency.

The study of this problem in the field of public administration to the present is practically absent. In the modern period, the scientific development of taxes in the field of public administration is reflected in the writings of Vasilika O., Moskovenko O., Kravchenko V., Kucheriavenko N., Lukina I., Chernik D., Shablitsy L., Shishri O. and others. In the same issue, the legal mechanism of tax regulation remains outside the scope of scientific research. The circle of subjects of taxation is the most widespread in legal regulation. These include legal and natural persons, residents and non-residents, and any other persons in the property and non-property sectors.

The legal status of the entities is not the same and depends on the place they occupy in the tax system. In fact, they can be divided into two groups: taxpayers and taxpayees. The latter are represented by the bodies of state power and local self-government, which carry out collection, deduction of amounts of taxes, their use, and supervision and control over taxpayers. Thus, these relations can be qualified as a sphere of public law, where relations are formed within the inequality of the parties. In fact, these relations are not one-sided. Here, the right of public authorities meets certain obligations towards taxpayers. This is primarily their commitment not to exceed their powers, and once the violation is responsible to taxpayers. The public character of the subjects of taxation leads to the peculiarities of legal relations. First, they are in the field of public administration. They not only mediate the relationship between taxpayers, but through their implementation of state tax policy. State policy precedes state administration. In taxation, the purpose of state policy is to achieve social and economic equilibrium between different sectors of the population, between the state and society. In fact, the tax policy is a subjective-objective phenomenon. On the one hand, the state mediates its desire to maintain and develop the state, and also solves the problem of social stability.

But this is the vision of the state apparatus as a whole, and therefore it reflects the interests of the state bureaucracy, which leads to the desire to have the means for its maintenance and well-being. On the other hand, the economic system itself is objective in its essence, and therefore needs to be taken into account its functioning and development. Therefore, the tax policy of the state is based on the interaction of these two components. This interaction, as a contradiction is solved by public influence on the state. When the tax policy is made, it goes down to the level of public administration as a mechanism for implementing state tax policy.

The purpose of state policy is to effectively manage its implementation through the organizational and legal mechanism. Therefore, for the legal relationship between the state and the subjects of taxation, it is necessary to develop an appropriate procedure for the relationship between the subjects of taxation.

Key words: *legal regulation, state regulation, market economy, tax, law, legal, economic laws, social production, public administration, law, legal acts.*

Постановка проблеми

Сучасні процеси державотворення суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи держави до регулювання фінансово-економічної діяльності значною мірою вичерпали себе, що потребує нових підходів держави до впливу на суспільне виробництво. Це в свою чергу потребує від держави заходів зі стабілізації економіки. Це завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підсилити ефективність своїх функцій управління в економічній сфері. В цьому напрямку значний потенціал мають податки. Правовий механізм державного регулювання податків дає можливість вивести економічні процеси на якісно новий рівень ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження даної проблематики в галузі державного управління на сьогодні практично відсутнє. В сучасний період наукова розробка податків в сфері державного управління відображається в працях О. Василика, О. Московенко, В. Кравченко, Н. Кучерявенко, І. Лукиной, Д. Черника, Л. Шаблістої, О. Шишрі та інших. Втім, сама проблема правового механізму регулювання податків залишаються за межами наукового дослідження.

Мета

Метою даної статті є розкриття правового механізму регулювання податків в державному управлінні та визначення його потенціалу в регулюванні ринкової економіки.

Вклад основного матеріалу

Істотною складовою державного регулювання податків є його правовий механізм. У науковій літературі відзначається, що розробка механізму правового регулювання недостатньо пояснює це явище [1, с. 74]. Ідея

правового механізму була висунута у свій час Н. М. Александровим, який розрізняв у механізмі правового регулювання дві сторони – нормативну та прояв впливу норм на суспільні відносини [2]. Важливою роботою в цьому напрямку стала монографія С. С. Алексєєва «Механізм правового регулювання в соціалістичній державі» [3], який виділив три основні елементи правового регулювання:

- юридичні норми (нормативна основа);
- суб'єктивні права та обов'язки (правовідносини);
- акти реалізації прав і обов'язків [3].

Такої ж позиції дотримується Ю. Н. Оборотов [4, с. 188].

Н. І. Матузов розглядає правовий механізм як набір юридичного інструментарію, використовуваного для впливу на суспільні відносини. О. Ф. Скакун визначає механізм правового регулювання як процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, чинений за допомогою системи правових прийомів і форм із метою задоволення суспільних і особистих інтересів, забезпечення правопорядку [5, с. 697]. А. Ф. Крижанівський вважає, що «механізм правового регулювання – це цілісна система правових засобів, за допомогою яких право здійснює впорядкування суспільних відносин».

Не втягуючись у дискусію про механізм правового регулювання, оскільки це не є предметом дисертаційного дослідження, відзначимо, що позиція про механізм правового регулювання С. С. Алексєєва най-

більше чітко визначена, дає можливість бачити його по-елементний склад, зв'язок і взаємодію елементів механізму правового регулювання. Від себе зазначимо тільки, що механізм правового регулювання повинен породжувати результат, що впливає на обсяг самого регулювання [1, с. 75].

«Норма права – це споконвічний елемент і нормативна основа механізму правового регулювання» [13, с. 680].

Першим елементом механізму правового регулювання є норма права. Норма права являє собою загальнообов'язкове правило поведінки [4, с. 188], яке контролює (регламентує) суспільні відносини. «Характер регулюючого впливу нормативної основи механізму правового регулювання залежить від того, як впливає право шляхом зобов'язального примусу або шляхом дозволу чи заборони» [5, с. 68]. Тому «норма права узагальнено моделює бажане з погляду його інтересів поведінку членів суспільства в суспільних відносинах певного предметного виду» [3, с. 162]. Норма права – свого роду штамп, у якому формалізовані суспільні відносини з погляду держави. Регламентация відносин дає можливість стабілізувати суспільні відносини, помістивши кожного учасника в «клітинку» суспільного організму, яка забезпечує його функціонування. Взаємодіючи між собою, вони утворюють суспільний організм, надаючи йому цілісність і життєздатність. З погляду держави, важливо визначити середовище цієї «клітинки», якою виступає норма права, оскільки від цього залежить життєздатність усього суспільного механізму. Неправильне її визначення веде від суспільних деформацій аж до загибелі самого суспільства. Тому, з погляду державного регулювання, норма права повинна об'єктивно відбивати існуючу реальність, сприяючи її розвитку.

При всій своїй реальності, норма права є абстрактним явищем, тому що, ця теоретична конструкція реалізує себе через статті законодавства, тобто, через нормативно-правові акти [6], які мають наступні переваги: чітко, ясно, однозначно формулюють зміст; дозволяють оперативні змінювати або усувати еротичну норму; дозволяє здійснювати впорядкування, узгодження, систематизацію численних правових норм [4, с. 125]. Таким чином, нормативно-правові акти створюють динамічну основу механізму правового регулювання.

Наступний елемент механізму правового регулювання – правовідносини, – переводять конкретні зміни обставин на рівень суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [4, с. 188]. Право, підкоряючи відносини певним правилам, наділяє сторони з боку держави певними правами та обов'язками, а відносини між ними будуються згідно з установленими правил. Звідси впливає, що учасники здобувають компетенцію правоволодіючого або правозобов'язувального характеру. Звичайно, поняття компетенції застосовується до державних органів, а інші суб'єкти оцінюються як ті, що володіють правами або обов'язками. Проте, кожне є індивідуальною компетенцією, тому що містяться права і обов'язки. Тому є підстави говорити про механізм правового регулювання, характеризуючи правовідносини як його елемент, про індивідуальну компетенцію його суб'єктів, яка може бути правоволодіючою або правозобов'язувальною.

Як елемент механізму правового регулювання, правовідносини спрямовані на їхнє виникнення, зміну або припинення. Механізм правового регулювання зв'язує своїх суб'єктів через правовідносини. Але це не є самоціль. Кінцевою метою є одержання позитивного результату для учасників суспільних відносин. Тому результативність правовідносин виражається через правові наслідки, які воно викликає в учасників суспільних відносин. Але ці відносини можуть бути регламентовані та не можуть бути переформатовані винятково по їхній волі. Це може відбуватися тільки в межах наданих їм прав і обов'язків, тому що в протилежному випадку відносини будуть нелегітимними (тобто, протизаконними) або зовсім як такі не відбудуться.

Третім елементом механізму правового регулювання є реалізація прав і обов'язків [3, с. 213; 4, с.188; 5, с. 682]. Разом з тим, О.Ф. Скакун підрозділяє цей елемент, виділяючи також акти застосування права в механізмі правового регулювання. При цьому в першому випадку, розуміючи під актами реалізації прав і обов'язків фактичну поведінку суб'єктів правовідносин, а в другому випадку – це видання державно-владного акту – акту застосування норм права, який забезпечує виникнення, зміну або припинення правових відносин [5, с. 682-683].

Ю. Н. Оборотов розглядає акти реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків як правозастосовні акти [4, с. 188]. Позиція Ю. Н. Оборотова представляється більш близькою нам. Розгляд актів безпосередньої реалізації прав і обов'язків як фактичної поведінки суб'єктів правовідносин усе ж ближче до правовідносин. Правовідносини виникають із дій, немає дії – немає правовідносин. Вони формуються із дії. Тому дію слід розглядати у зв'язку із правовідносинами, а можливо і як її складову частину, яка є її динамічну частину, на відміну від прав і обов'язків, які в правовідносинах є статичною частиною.

Акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків являють собою правозастосування. «Правозастосування полягає в здійсненні вповноваженим суб'єктом різномірних правозастосовних дій основного та допоміжного характеру, які одержують вираження в специфічних правових актах, іменованих актами застосування права [4, с. 188].

Правозастосовні акти реалізують норму права в конкретній дійсності. Вони застосовують диспозицію або санкцію самої правової норми. Внаслідок цього вона перетворює правозастосовний акт в акт індивідуально-правового характеру. До важливих елементів механізму правового регулювання відносяться правовідносини. Правові відносини тісно пов'язані з нормами права. Норми права встановлюють моделі тих суспільних відносин, в які люди зобов'язані або можуть вступати, тобто це результат дій відповідних «норм права, їх втілення в життя». Правовідносини складаються із наступних елементів: суб'єкт, об'єкт, зміст.

Коло суб'єктів оподаткування є найбільш поширеним в правовому регулюванні. До них відносяться юридичні та фізичні особи, резиденти та нерезиденти, та будь-які інші особи майнової та немайнової сфери. Правовий статус суб'єктів не однаковий і залежить від того місця яке вони займають в системі оподаткування. Втім, їх можна поділити на дві групи: платники податків

та одержувачі податків. В особі останніх виступають органи державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють збір, утримання сум податків, їх використання та нагляд і контроль за платниками податків. Таким чином, ці відносини можна кваліфікувати як сферу публічного права, де відносини складаються в рамках нерівності сторін. Втім, ці відносини не односторонні. Тут праву державних органів відповідають певні обов'язки у відношенні платників податків. Це у першу чергу їх зобов'язаність не перевищувати свої повноваження, а в разі порушення нести відповідальність перед платниками податків.

Публічний характер суб'єктів оподаткування веде до особливостей правовідносин. По-перше, вони складаються в сфері державного управління. Вони не тільки опосередковують відносини між суб'єктами оподаткування, але через себе реалізують державну податкову політику. Державна політика передуює державному управлінню. В оподаткуванні метою державної політики є здійснення соціально-економічної рівноваги між різними верствами населення, між державою і суспільством. Втім, податкова політика явище суб'єктивно-об'єктивне. З одного боку з її допомогою держава вирішує своє бажання утримання та розвитку, а також вирішує задачу суспільної стабільності. Але це бачення державного апарату в цілому, а тому в ньому відбиваються інтереси державної бюрократії, що веде до прагнення мати кошти для його утримання та благополуччя. З іншого боку, сама економічна система є об'єктивно в своїй основі, а тому потребує урахування її функціонування та розвитку. Тому податкова політика держави ґрунтується на взаємодії цих двох складових. Ця взаємодія, як протиріччя вирішується шляхом суспільного впливу на державу. Коли податкова політика вироблена, вона спускається на рівень державного управління як механізм реалізації державної податкової політики. Ціллю державної політики є ефективне управління її реалізації посередництвом організаційно-правового механізму. Тому для правовідносин між державою і суб'єктами оподаткування необхідно виробити відповідний порядок взаємозв'язків між суб'єктами оподаткування.

Особливістю правовідносин оподаткування є наявність державного органу як сторони у стосунках з іншими суб'єктами оподаткування. Це суттєва риса державного регулювання оподаткування. Якщо відсутній державний орган, такі відносини не будуть податковими. Наявність державного органу означає, що він діє владно від імені держави. Тому наділений владними повноваженнями по відношенню до суб'єктів оподаткування. Це означає, що правовідносини між державним органом і суб'єктами оподаткування будуються в рамках нерівності сторін. У державного органу зосереджуються права, а у суб'єктів оподаткування – обов'язки. Але така конструкція не є абсолютною. Рамки повноважень та обов'язків детерміновані правом. Воно встановлює правила для суб'єктів, де правам відповідальність обов'язки, а обов'язкам права. Це створює відповідний порядок у правовідносинах, бо кожна із сторін не має права порушувати рамки правової норми. Це тягне виникнення юридичної відповідальності. Відповідальність завершує правову конструкцію суб'єктних правовідносин. Вона застосовується як до державного органу, так і до суб'єкта оподаткування. Втім, слід

зауважити, що в чинному податковому законодавстві ця відповідальність асиметрична. В основному її несе платник податків, а відповідальність державних органів декларується щодо механізму притягнення посадовців та органів державного управління вона не існує. Все закінчується загальними нормами про їх відповідальність, а науковий підхід до її будувannya відсутній.

«Юридичний зміст являє собою суб'єктивні права і обов'язки учасників правового відношення» [5, с. 281]. Для податкових правовідносин – це можливість і міра дії суб'єкта податкових відносин у взаєминах один з одним, відповідно до правової норми. Стосовно державних органів – це можливість встановлювати податки, стягувати їх, визначати напрямки податків, встановлювати календар їх сплати, контролювати правильність сплати податків, залучати недобросовісних платників до різних форм юридичної та адміністративної відповідальності.

Таке право визначається його компетенцією, за межі якої державний орган не має права виходити. Тому це міра можливого в діях державних органів у податковій сфері, яка визначається повноваженнями. Для платника податку суб'єктивне право – це межі його можливості, пов'язані з оподаткуванням. Для платника податку суб'єктивне право – це межі його здатності, що пов'язані з оподаткуванням. Наприклад, використати ту чи іншу форму діяльності, в залежності від якої змінюється для нього оподаткування (відмова використання підакцизних товарів, використання форми малого чи середнього підприємства). Юридичний обов'язок – це діяльність суб'єкта оподаткування в напрямку його винного обов'язку. Для суб'єктів оподаткування – це обов'язок виконувати податкові форми і правила. Так суб'єкти оподаткування повинні платити податки, дотримуватись термінів їх сплати, платити ставки податків та інше.

Суб'єктивне право і юридичний обов'язок є структуровані явища. Структура суб'єктів податкових правовідносин включає у себе повноваження. Вони включають в себе: повноваження з правовикористання власних дій, правовиконання від інших осіб і повноваження вимоги правового захисту. Правовиконання дає можливість державному органу у сфері оподаткування здійснити юридичні дії по відношенню до суб'єкта оподаткування у вигляді права вимоги на матеріали з їх діяльності та дотриманню податкового законодавства. Правовиконання податкового законодавства від інших означає право вимоги на відповідні дії від зобов'язаного суб'єкта оподаткування, тобто дій, що пов'язані з податковим законодавством, правилами сплати податків, формами звітності (накладні, звіти та інше), податками, платежами та ін. Правомочність вимоги для суб'єкта оподаткування це право звертатися подати до влади за порадою, підтримкою і захистом у разі порушення його суб'єктивного права з боку державного органу. Порушення податкового законодавства призводить до державного примусу, якщо сторона правовідносин не виконує свої обов'язки (накладати санкції, оскаржувати дії чиновників, залучати до адміністративної та фінансової відповідальності).

До складу податкового зобов'язання входять такі вимоги.

1. Виконання певної дії або утримуватися від них, тобто виконувати податкове законодавство, не пору-

шувати його, надати доступ контролюючим органам до податкових об'єктів, надавати звітність та фінансові документи, що пов'язані з виплатою податків.

2. Реагувати на законні вимоги владної сторони, тобто ліквідувати зауваження сторони, яка здійснює перевірку з питань порушення податкового законодавства, виконувати їх приписи, надавати послуги для проведення перевірки.

3. Нести юридичну відповідальність за свої дії у формі майнової, фінансової, адміністративної, дисциплінарної та кримінальної відповідальності за порушення податкового законодавства.

Суб'єкти правовідносин оподаткування з одного боку виступають органи державної влади, з іншого боку, платники податків. Характер цих відносин різний. З точки зору економіки це відносин між державою та платниками податків з приводу існування держави та здійснення суспільних функцій. Але з точки зору функціонування всієї податкової системи, ми бачимо, що це відносини між особами, які володіють матеріальними цінностями і створюють їх, і тими, хто вилучає їх на користь держави, тобто це відносини не економічного характеру, тому що тут немає обміну товарів або створення майнових цінностей, а здійснюється перерозподіл цих цінностей. Такі відносини носять публічний характер, а тому є управлінськими. Управлінські відносини, не пов'язуються з еквівалентності між учасниками, а оптимізацією публічних або корпоративних відносин, які можуть бути економічні, соціальні, організаційні, політичні та інші.

Суб'єктами механізму податкових відносин є органи державної влади і платники податків. Платники податків можуть бути у вигляді юридичних та фізичних осіб. У цьому випадку юридичними особами є інституційні утворення, що мають майно, беруть участь у цивільному обороті і несуть юридичну відповідальність за свої дії. Для податкових відносин немає значення чи є юридична особа по своїй суті організацією, метою яких є отримання прибутку або це некомерційна організація. Важливим є інше: чи є вони як такі об'єкти оподаткування, чи ні.

Як юридичні особи такі організаційні утворення, наділені правовим статусом юридичної особи, яка включає в себе права, обов'язки та гарантії. У сфері оподаткування права юридичної особи представлені закону та являють собою можливість здійснювати діяльність, пов'язану з оподаткуванням (вибір податкової системи, самостійне нарахування та сплата податків). Обов'язки юридичної особи в сфері оподаткування чітко визначаються законом. Це обов'язок платити податок, визначення об'єктів оподаткування, податки, сплата податків тощо. Гарантії виступають каталізаторами в системі оподаткування. Гарантії захищають інтереси суб'єктів податкових відносин від порушення іншими користувачами. В першу чергу до них слід віднести норми захисту від неправомірних дій сторін. Це особливо стосується органів державної влади, які користуючись своїм привілейованим положенням часто порушують свої повноваження частіше за все шляхом перевірочних актів, які непрямыми або прямим методом суперечать законодавству. Гарантії також проявляють себе у здатності оскаржувати дії податкової служби по факту їх діяльності щодо оподаткування суб'єктів.

Останнім елементом механізму правового регулювання оподаткування є акти безпосередньої реалізації

здійснення прав і обов'язків. Особливістю цих актів з питань оподаткування є їх правова природа. Це індивідуально-правові акти (інша назва для цих актів – не правові). Вони відрізняються тим, що адресовані конкретному платнику податків. Такі акти зазвичай видаються органами державної влади, які виконують функції оподаткування. Частіше всього це акти перевірки господарюючих суб'єктів, акт про розстрочку платежу податків або отримання податкового кредиту, акт на перевірку суб'єкту оподаткування. Таким чином, акти реалізації прав та обов'язків у сфері оподаткування, додають руху податковим правовідносинам де сторони зобов'язані виконувати певні дії. Це гарантує виконання зобов'язань у податкових правових відношеннях і дотримання правових заборон.

Важливою умовою для індивідуально-правових актів є дотримання законності як по формі акту так і по змісту. Ці акти, хоча і правові, в той же час по характеру взаємодії між органами державної влади та платниками податків є актами державного управління і відносяться до регуляторних актів. Невиконання вимог законності повинно привести до скасування актів управління у сфері оподаткування, визнання частково або повністю недійсними. Акт може бути визнаний недійсним, якщо він прямо суперечить закону і при цьому не повинен виконуватися. У сфері оподаткування така ситуація відбувається, але його невиконання важко для платника податків, оскільки він знаходиться під тиском податкових та інших державних органів. Тому є більш доцільним є оскарження акта у суді.

Треба мати на увазі, що рішення судової влади лише фіксує факт скасування акту без будь-яких негативних наслідків для податкового органу. І якщо немає жодних наслідків, то немає прямого сенсу, щоб виробляти такі акти. Уявляється, що рішення суду має не тільки скасувати актів, а й довести до правосуддя чиновників до різних видів юридичної відповідальності.

Таким чином, механізм правового регулювання оподаткування представляє систему елементів взаємовідносин між суб'єктами в податковій сфері, які опосередковуються правом, на противагу тому, що механізмом правового регулювання зазвичай вважають законодавство.

Висновки

Таким чином, механізм правового

регулювання оподаткування представляє систему елементів взаємовідносин між суб'єктами в податковій

сфері, які опосередковуються правом, на противагу тому, що механізмом правового регулювання зазвичай вважають законодавство.

Література.

1. Марущак В. П. Планування в умовах ринкової економіки. Одеса: Пальміра, 2008. 284с.
2. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. Москва: Госюриздат, 1961. 271 с.
3. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва: «Юридическая литература», 1966. 187 с.
4. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс: учебник; под ред. Ю. Н. Оборотова. Одеса: Феникс. 2011. 436 с.
5. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
6. Никитин С., Степанова М. Инфляция и антиинфляционная политика: зарубежный и отечественный опыт. МЭ и МО. 2008. № 4 С. 16–20.

Світлана Мороз

Старший науковий співробітник навчально-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України, к.держ.упр.

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (НА ПРИКЛАДІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПОЛІПШУВАННЯ ТА ВЗАЄМОВИГІДНИХ СТОСУНКІВ З ПОСТАЧАЛЬНИКАМИ)

В публікації доведено можливість використання принципів міжнародного стандарту якості в системі державного управління якістю вищої освіти. Розглянуто окремі аспекти управління якістю вищої освіти на державному та університетському рівнях через призму принципів ДСТУ ISO 9000:2007, а саме принципів постійного поліпшування та взаємовигідних стосунків з постачальниками. Визначено місце та роль принципів управління якістю в системі менеджменту вищої освіти, а також запропоновано напрями вдосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління її якістю.

Ключові слова: міжнародний стандарт якості; ДСТУ ISO 9000:2007; вищий навчальний заклад; принцип постійного поліпшування, принцип взаємовигідних стосунків з постачальниками; філософія «Кайдзен»; державне управління якістю вищої освіти.

Svitlana Moroz

Senior research fellow of Training and production center, National university of civil defence of Ukraine, PhD in Public Administration

IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL QUALITY STANDARDS OF HIGHER EDUCATION IN THE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION (THE CASE OF REALIZATION OF PRINCIPLES OF CONSTANT IMPROVEMENT AND MUTUALLY BENEFICIAL RELATIONS WITH THE SUPPLIERS)

Problem setting. Recently, the problematic of higher education quality more and more often becomes the subject of scientific pursuit for many scientific researchers. High level of scientific attention to the questions of providing the quality of higher education, to our opinion, was caused by not only their theoretical significance for the theory of public administration, but first of all their practical orientation towards solving rather concrete tasks of social development.

Recent research and publications analysis. The issue of quality of higher education in the context of a particular manifestation of its complex and diverse content is always within the research focus of the attention of researchers. Among the latest scientific developments, thematic focus of which is on the various aspects of the above-mentioned problems, we should pay attention to the works of S. Andrejchuk, D. Bondar, S. Dombrovskaya, L. Haiyev'ska, T. Hladka, T. Lukina, R. Naumenko, L. Paraschenko, O. Postupna, O. Zhabenko. Among the most popular areas in organizing scientific research on the issues of state quality management of higher education, one should pay attention to the following: the theoretical and historical aspects of state management; the content and the practice of using state management mechanisms on the higher education system; the institutional-legal and socio-economic conditions for the effective development of higher education; the peculiarities of state quality management of providing educational services in the system of higher education; organizational, methodological and practical aspects of the manifestation of state-management influence in the educational sphere and others. Despite the adequate level of scientific study of the problems of quality of higher education, some areas of its positioning within scientific knowledge remain open to further scientific research.

Paper objective. To find out directions of improvement of the content and practice of using the mechanisms of state quality management of higher education in the context of the content of the principle of international quality standard – constant improvement, as well as mutually beneficial relations with the suppliers, and to work out proposals for improving the effectiveness of state-management influence on the system of quality assurance of higher education at the university level.

Paper main body. The specification of the content of the category of quality of education in the context of norms of official documents and monitoring missions could be made through the prism of international standards of the DSTU ISO:9000:2007 series. Among the main principles quality management, the authors of the standard pay special attention to the value of the principles of constant improvement and mutually beneficial relations with the suppliers. The content of each of these principles deserves extraordinary attention in the context of solving the questions of improving the effectiveness of public administration of the quality of higher education.

Among the most perspective ways of using the principle of constant improvement in the system of public administration of quality of higher education, there should be considered the next ones: provision of carrying out the monitoring corresponding to the norms of programs for training specialists with higher education to the requirements (expectations) of the main actors of the labor market; raising the qualification of the subjects of educational process corresponding to the results and tendencies of changing the content of professional standards of the professions, the training for which is made in the higher educational institution; implementation of the quality control and the dynamics of changes of knowledge, skills and the system of value orientations in the subjects and objects of educational process with attaching to those the results of correspondent monitoring to the system of motivation which works in the higher educational institution; provision of the correspondence between the level of development of materialistic and technical base of the higher educational establishment and the level of development of ways of manufacturing of the actual economical sector, etc. Among the most perspective ways of using the principle of

mutually beneficial relations with the suppliers in the system of public administration of the quality of higher education there should be considered the next ones: formation of educational-methodological associations формування навчально-методичних асоціацій with participation of universities and secondary schools; common participation in preparation and realization of scientifically communicative and educationally-methodological projects, etc.

Conclusions of the research. Taking into consideration the reviewed principles of quality management in the context of DSTU ISO:9000:2007 norms, we can formulate the following main conclusions.

First of all, the developing of the system of providing the higher educational institution with quality of educational activity and the quality of higher education (the system of internal quality provision) should not be based only on the norms of DSTU ISO 9000:2007, though certainty their contents is of extreme importance, both for forming the theoretically methodological base of the correspondent system, as well as for the practice of its actual realization. In the base of development of the integrated system of providing the quality of higher education, especially at the university level, the principles of Total Quality Management could be laid out.

Secondly, as a toolkit for providing an effective functioning of the system of internal provision of quality in the higher educational establishment, we should pay our attention towards the model of European Foundation for Quality Management, especially the components, the contents of which is connected with: the possibilities (politics and strategy are formed and developed correspondingly to existing requirements and expectations of the customers and performers; personnel; processes, partnership and resources are objects of management); results for clients, staff and society.

The conclusions given above do not deplete the contents of the issue of quality management of higher education in the context of norms of international quality standards, but only cause the development of separate ways of its theoretically methodological reasoning.

Key words: international quality standard; DSTU ISO 9000:2007; higher education institution; principle of constant improvement, principle of mutually beneficial relations with the suppliers; philosophy of «Kaizen»; public administration of higher education quality.

Постановка проблеми

Останнім часом проблематика якості вищої освіти дедалі частіше стає предметом наукових пошуків для багатьох сучасних дослідників.

Високий рівень наукової уваги до питань забезпечення якості вищої освіти, на нашу думку, обумовлений не лише їх теоретичною значущістю для теорії державного управління, а перш за все їх практичною спрямованістю на вирішення цілком конкретних завдань суспільного розвитку. У межах Проекту концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років, громадське обговорення змісту якого було ініційовано Міністерством освіти і науки України, серед системних проблем освітнього сектору, законодавець звертає увагу, з одного боку, на зниження якості педагогічних кадрів і кризи педагогічної освіти та певну професійну деградацію окремих категорій працівників освіти, а з іншого – на зниження якості освіти та падіння рівня знань і вмінь об'єктів навчального процесу [1]. Цілком очевидно, що «значна частина проблем вищої освіти спричинена економічним дисбалансом у державі, постійними політичними кризами, неспроможністю органів публічної влади вчасно приймати ефективні управлінські рішення, реагувати на зміни в суспільстві, адаптувати систему вищої освіти до нових викликів держави» [2, с. 107]. Разом з тим, наведений вище перелік джерел накопичування численних проблем в системі вищої освіти не є вичерпаним, адже за його межами залишились певні суспільні та державні інституції, вплив яких на умови функціонування та розвитку системи вищої освіти має суттєву значущість. За дослідженнями фахівців, найбільш цінним потенціалом для подальшого розвитку вітчизняної науки та освіти є реалізація принципів управління якістю, а саме постійне поліпшування загальних показників діяльності наукових та науково-педагогічних працівників. На

переконання О.А. Грішнєвої, саме освіта, з її потенціалами для забезпечення зайнятості населення та соціального розвитку держави є підґрунтям не лише для здійснення бажаних соціально-економічних перетворень, а і для збереження людського, інтелектуального і соціального капіталу України [3]. Отже, проблематика розвитку системи освіти є актуальним та значущим напрямом в організації наукових пошуків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання якості вищої освіти, так само як і питання професійного самовизначення особистості, постійно перебувають у межах кола наукової уваги дослідників. Серед останніх наукових публікацій, тематична спрямованість яких пов'язана з вирішенням порушеного питання, на методологічному рівні слід виділити роботи: Л. А. Гаєвської, О. В. Жабенка, С. В. Майбороди (обґрунтовано теоретико-історичні аспекти державного управління освітою); С. К. Андрейчука, С. М. Домбровської, В. М. Огаренка (досліджено зміст та практику використання механізмів державного управління системою вищої освіти напрями та розкрито їх зміст); Д. В. Бондар, О. В. Поступної, Т. М. Тарасенка (визначено інституціонально-правові та соціально-економічні умови ефективного розвитку вищої освіти); Т. І. Гладкої, Т. О. Лукіної, А. В. Ромина (з'ясовано особливості державного управління якістю надання освітніх послуг в системі вищої освіти); О. В. Дубровки, Р. А. Науменко, Л. І. Парашенко (досліджено організаційно-методичні та практично-діяльнісні аспекти проєкту державно-управлінського впливу на освітянську сферу) та багатьох інших дослідників. Аналіз змісту та тематичної спрямованості останніх наукових публікацій, відповідно до обраного нами предмету дослідження, свідчить не лише про відкритість порушеної проблематики для наукового пошуку, а перш за все, про

необхідність її поглиблення у межах окремих напрямів наукового знання. Окремі питання прояву проблематики якості вищої освіти були нами розглянуті у межах попередніх напрямів наукових пошуків [4], а отже ця публікація є їх логічним продовженням.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Розуміння змісту та напрямів прояву феномену якості освіти, незалежно від рівня організації наукового пошуку та безпосереднього фокусу уваги дослідника, важко уявити без з'ясування вимог норм міжнародних документів, адже саме в контексті затверджених ними стандартів (положень) відбувається не лише практичне закріплення існуючих теоретичних знань, а і своєрідне програмування подальшого розвитку, як безпосередньо системи вищої освіти, так і освітньої галузі в цілому. В попередніх своїх публікаціях ми звернули увагу на той факт, що проблематика управління якістю вищої освіти перебуває у фокусі наукової уваги дослідників, а отже вона не є принципово новим напрямом в організації наукових пошуків. Разом з тим, динаміка оновлення знань щодо предметів наукової уваги у поєднанні зі зміною її акцентів щодо тих чи інших складових їх змісту, потребує постійного вдосконалення, як в цілому самої системи відповідних знань, так і безпосередньо змісту її базових (основних) категорій. У межах цієї публікації ми звернемо увагу на ті аспекти прояву порушеної вище проблематики, які відповідно до практики свого впливу пов'язані зі змістом міжнародних норм та стандартів, визначених у ДСТУ ISO 9000:2007.

Мета

З'ясувати напрями вдосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління якістю вищої освіти в контексті змісту принципів міжнародного стандарту якості – забезпечення постійного поліпшення та встановлення взаємовигідних стосунків з постачальниками та опрацювати пропозиції щодо підвищення ефективності державно-управлінського впливу на систему забезпечення якості вищої освіти на університетському рівні.

Виклад
основного
матеріалу

Конкретизація змісту категорій якості освіти в контексті норм офіційних документів та моніторингових місій може бути здійснена через призму міжнародних стандартів якості серії ДСТУ ISO 9000:2007. Словник термінів цього документа розглядає можливість розгляду категорій якості на рівні базової по відношенню до обраної нами для визначення змісту дефініції, та тлумачить його через сукупність певних характеристик об'єкта, які відповідають встановленим вимогам. (характеристики та вимоги визначаються на рівні окремих категорій) [5]. Крім того, документ містить перелік основних принципів управління якістю, що у свою чергу також сприяє розумінню змісту відповідної категорії. Автори стандарту ДСТУ ISO 9000:2007 визначають такі принципи управління якістю: 1) орієнтація на замовника (організації залежать від своїх замовників і тому мають розуміти поточні й майбутні потреби замовників, виконувати їхні вимоги та прагнути до перевищення їхніх очікувань); 2) лідерство (керівники встановлюють єдність призначеності та напрямів діяльності органі-

зації. Їм треба створювати та підтримувати таке внутрішнє середовище, в якому працівники можуть бути цілком залучені до досягнення цілей, поставлених перед організацією); 3) залучення працівників (працівники на всіх рівнях становлять основу організації, і їх цілковите залучення дає змогу використовувати їхні здібності на користь організації); 4) процесний підхід (бажаного результату досягають ефективніше, якщо діяльністю та пов'язаними з нею ресурсами керують як процесом); 5) системний підхід до управління (визначення й розуміння взаємопов'язаних процесів та управління ними як системою сприяє організації результативно та ефективно досягати цілей); 6) постійне поліпшення (постійне поліпшення загальних показників діяльності організації треба вважати незмінною ціллю організації); 7) прийняття рішень на підставі фактів (ефективні рішення приймають на підставі аналізування даних та інформації); 8) взаємовигідні стосунки з постачальниками (організація та її постачальники є взаємозалежними, і взаємовигідні стосунки підвищують спроможність обох сторін створювати цінності) [6, с. 4–5]. Кожен з цих принципів не лише може, а і повинен бути інтерпретований через призму категорії якості вищої освіти. Такий крок свого часу здійснило чимало дослідників. Серед найбільш цікавих, на нашу думку, дослідження Р. А. Кубанова. Вчений пропонує цілком логічно завершену та ретельно опрацьовану концепцію поглядів щодо сприйняття проблематики якості вищої освіти в контексті наведених вище принципів [7]. Переосмислюючи результати досліджень вченого, спробуємо розглянути категорію якості вищої освіти, але в контексті предметного поля державно-управлінської науки.

Принцип постійного поліпшення або удосконалення визначено нормами ДСТУ ISO 9000:2007 на рівні одного з обов'язкових принципів управління якістю, адже постійне покращення основних показників функціонування організації є обов'язковою умовою підвищення її ефективності та конкурентоспроможності. Удосконалення системи є своєрідною рефлексією на зміну умов її функціонування та розвитку. Організація, яка перестає змінюватись (зміна системи, структури, напрямів професійної діяльності тощо) не лише втрачає свою конкурентоспроможність на ринку, а і значно підвищує ризики свого руйнування. Цікаво, що в межах японської філософії категорія безперервного вдосконалення або практика поліпшення (зміна на краще) ідентифікується на рівні основної умови для існування, у тому числі й організації. За дослідженням вчених, японська філософія «Кайдзен» («кай» – зміна; «дзен» – мудрість) зосереджується на проблематиці безперервного вдосконалення процесів та змісту організаційної діяльності, а також на пошуку ефективних моделей управління бізнес-процесами на всіх життєвих циклах організації. На переконання Масаакі Імаї, будь-яка діяльність, яка не додає цінності організації, є марною та повинна розглядатись на рівні марної [8]. Цінність японської філософії «Кайдзен» щодо проблематики феномену якості є більш значущою для дослідження обраного нами предмету наукового пошуку, а отже вважаємо за можливе перенести її розгляд до іншого напрямку наших наукових розвідок.

На нашу думку, принцип постійного поліпшення в контексті державно-управлінської наукової думки

може бути розглянутий на рівні базового. Про це свідчить, хоча і на досить опосередкованому рівні, і той факт, що майже кожна дисертаційна робота, виконання якої було здійснено у межах напрямів паспортів спеціальностей науки державного управління, має у своїй структурі той розділ (підрозділ), зміст якого пов'язано з вирішенням питань вдосконалення відповідної методології або обраних для дослідження предметів наукового пошуку.

С. Г. Васін, розглядаючи проблематику загального управління якістю (Total Quality Management), класифікує процес постійного поліпшення за такими основними напрямками діяльності [9, с. 264]: підвищення цінності товару (послуги) для споживачів шляхом забезпечення нових властивостей продукту (пропозиція нової користі), як у межах принципово нового товару (послуги), так й у межах вже існуючих на ринку; підвищення продуктивності праці та операційних показників функціонування системи за рахунок підвищення якості організаційних процесів, мінімізація вірогідності виникнення помилок, вад, а також негативних побічних ефектів; підвищення гнучкості напрямів та оперативності виконання робіт, а також скорочення витрат часу і ресурсів на виготовлення кінцевого продукту; вдосконалення механізмів організаційного управління тощо. У більш спрощеному вигляді ця класифікація має такий вигляд: підвищення якості товарів та послуг; вдосконалення робочих процесів; підвищення продуктивності праці. На нашу думку, наведений перелік може бути доповнений тим напрямом, який передбачає проведення експертного аналізу змісту та практики реалізації структурними підрозділами (працівниками) своїх функціональних повноважень, а також ефективності трудової діяльності, як безпосередньо на рівні структурного елемента системи, так і на організаційному рівні. Цей напрям повинен використовуватись у єдності з постійним моніторингом ринку відповідних товарів (послуг), адже наявність інформації про стан ринку та тенденції його розвитку, на наше переконання, є надзвичайно важливою для визначення вектору вдосконалення та динаміки певних організаційних змін. В цьому контексті, механізми проектування змін та прогнозування розвитку набувають неабиякої значущості. Колектив авторів на чолі з О. О. Ганжою ідентифікує необхідність постійного вдосконалення (проведення змін на краще) на рівні однієї з цілей функціонування ВНЗ [10].

Беручи до уваги вищевикладене, спробуємо визначити потенціали принципу постійного поліпшення або удосконалення для процесу управління якістю вищої освіти. На нашу думку, серед найбільш перспективних напрямів щодо порушеної проблематики слід вважати такі:

- забезпечення проведення моніторингу відповідності змісту програм підготовки фахівців з вищою освітою вимогам (очікуванням) основних акторів ринку праці (факт зміни попиту на ті чи інші професійні якості з боку роботодавців повинен розглядатись на рівні підстави для зміни змісту навчальних програм або (та) практики їх реалізації);
- підвищення кваліфікації суб'єктів навчального процесу відповідно до результатів та тенденцій зміни змісту професійних стандартів тих про-

фесій, підготовка за якими здійснюється у ВНЗ (до викладання навчальних дисциплін повинні залучатися тільки ті особи які мають досвід відповідної професійної діяльності та оновили свої знання у межах професійної діяльності відповідних підприємств та організацій);

- запровадження контролю якості та динаміки змін знань, вмінь, навичок та системи ціннісних орієнтацій у суб'єктів та об'єктів навчального процесу з прив'язуванням результатів відповідного моніторингу до системи мотивації, яка діє у ВНЗ (існуюча на цей час модель контролю не забезпечує причинно-наслідкових зв'язків між результатами оцінювання та рівнем, наприклад, матеріальної винагороди);
- забезпечення відповідності між рівнем розвитку матеріально-технічної бази ВНЗ з рівнем розвитку засобів виробництва реального сектору економіки (на наше переконання, навчальне обладнання повинно не лише відповідати рівню розвитку того обладнання, яке використовується підприємствами, а і значно перевищувати його);
- прийняття до уваги того факту, що організаційна система та структура ВНЗ не повинна бути статичною, адже будь-які зміни балансу між попитом та пропозицією на ринку праці повинні бути враховані адміністрацією для реорганізації або ліквідації тих чи інших елементів своєї системи;
- забезпечення кожного елемента системи всім необхідним для виконання ним функціональних обов'язків з максимально високим рівнем якості, а також інструментарієм для підвищення рівня власних трудових можливостей (науково-педагогічні працівники повинні мати повний пакет навчального-методичного, матеріально-технічного та наукового забезпечення навчального процесу, а також мати необмежену можливість використовувати сучасну інфраструктуру ВНЗ та тих підприємств (організацій), які визначені як місця проходження практики);
- формулювання системи чітких за формою та зрозумілих за змістом критеріїв оцінювання актуальності питання щодо необхідності проведення змін (вдосконалення), а також їх динаміки та ефективності (будь-які зміни повинні відбуватись планово, системно, керовано та своєчасно) тощо.

Взаємовигідні стосунки з постачальниками були визначені авторами ДСТУ ISO 9000:2007 на рівні останнього принципу управління якістю, що ні в якому разі не може свідчити про його другорядність або незначущість, адже зв'язки між системами вищої та середньої освіти багато у чому визначають конкурентоспроможність кожної з них. Практика свідчить, що ті ВНЗ, які тісно співпрацюють із загальноосвітніми навчальними закладами, як правило, не лише не мають складнощів з виконанням ліцензійного обсягу, а й забезпечують себе якісно підготовленими першокурсниками. За певних обумовлень, можемо стверджувати, що якість вищої освіти починає формуватись за межами її системи. Прийняття до уваги адміністрацією ВНЗ цього факту, на наше переконання, могло б сприяти встановленню взаємовигідних стосунків із загальноосвітніми навчальними закладами.

Реалізація потенціалів принципу встановлення взаємовигідних стосунків, перш за все із загальноосвітніми навчальними закладами як найбільш потужними та основними постачальниками абітурієнтів, сприятиме формуванню та розвитку так званої додаткової цінності (якості). Наприклад, ВНЗ, реалізуючи зв'язки з загальноосвітнім навчальним закладом, має можливість: своєчасно впливати на зміст та якість підготовки учнів (участь викладачів ВНЗ, через механізм так званих шефських зв'язків, у навчальному процесі загальноосвітнього навчального закладу); сприяти профорієнтації учнівської молоді; отримати інформацію щодо загального рівня підготовки майбутніх абітурієнтів; презентувати свої можливості у підготовці конкурентоспроможних фахівців; формувати лояльність майбутніх абітурієнтів до конкретного ВНЗ (спеціальності) тощо. У свою чергу, загальноосвітній навчальний заклад отримує унікальну можливість щодо використання наукової та навчально-методичної бази ВНЗ, що безумовно, з одного боку, сприятиме підвищенню рівня підготовки учнівської молоді та вчителів, а з іншого, сприятиме розвитку умов для підвищення якості вищої освіти.

Встановлення та розвиток взаємовигідних стосунків між ВНЗ та загальноосвітнім навчальним закладом потребує не лише розуміння переваг відповідної співпраці з боку керівників закладів освіти, а також їх зацікавленості у встановленні партнерських взаємовідносин. Ми погоджуємося з думкою Р. А. Кубанова про те, що взаємовигідні стосунки підвищують здатність обох сторін створювати додаткову цінність [7], адже відбувається взаємне підсилення потенціалів, перш за все, за рахунок так званого синергетичного ефекту. Слід розуміти, що реалізація цього принципу передбачає існування наявності умов для вільного обміну інформацією та частково ресурсами, а також можливості встановлення взаємодії, як на рівні керівництва навчальних закладів, так і на всіх інших ієрархічних рівнях (науково-педагогічний персонал ВНЗ – вчителі загальноосвітнього навчального закладу; студенти ВНЗ – учні).

На визначальне місце та роль постачальників у досягненні кінцевої якості продукту, звертає увагу М. Портер, який, ідентифікуючи основні фактори впливу на галузь, зосереджує увагу на п'яти найбільш впливових конкурентних силах, серед яких сила постачальників набуває неабиякої значущості, перш за все за умови, коли споживач (у нашому випадку ВНЗ) не має можливості обрати іншого постачальника (у нашому випадку система загальної середньої освіти) [11, с. 32, 39–40]. Іншими словами, ВНЗ буде відчувати тиск з боку загальноосвітніх навчальних закладів, адже їх продукт (у нашому випадку абітурієнт) не має альтернатив або за логікою М. Портера – продуктів-замінників. ВНЗ змушений отримувати ту якість, яку пропонують загальноосвітні навчальні заклади. З іншого боку, саме інституція середньої освіти може бути розглянута на рівні детермінанти розвитку якості вищої освіти. Отже, ВНЗ повинен встановити такі взаємовідносини із загальноосвітніми навчальними закладами, реалізація потенціалів яких буде забезпечувати розвиток конкурентних переваг всіх без винятку суб'єктів відповідної взаємодії та тим самим сприяти формуванню нового рівня якості кінцевого продукту.

Серед найбільш перспективних напрямів реалізації принципу взаємовигідних стосунків з постачальниками, на університетському рівні, слід звернути увагу на такі:

- формування навчально-методичних асоціацій за участі ВНЗ та загальноосвітніх навчальних закладів (передбачається, що у межах асоціації буде забезпечено: вільний обмін науковою, навчально-методичною тощо інформацією та узгоджене використання ресурсів кожного з учасників асоціації; взаємодію між партнерами щодо реалізації та підсилення конкурентних переваг кожного з них; мобільність студентів між ВНЗ, а також можливості учнівської молоді безперешкодно відвідувати окремі лекції у ВНЗ-партнерах тощо);
- спільна підготовка та реалізація науково-комунікативних та навчально-методичних проєктів (спільна участь в організації та проведенні науково-практичних конференцій, круглих столів тощо; реалізація спільних науково-дослідних проєктів, у тому числі й за участю представників реального сектора економіки (суб'єкти надання баз практики); взаємодія у проведенні культурно-масових та спортивних заходів тощо).

Слід звернути увагу на той факт, що перелік постачальників ВНЗ не обмежується виключно загальноосвітніми навчальними закладами, адже інституція середньої освіти є лише одним з декількох основних суб'єктів. Тут ми не будемо вести мову про інших суб'єктів, які також можуть бути розглянуті на рівні постачальників абітурієнтів для ВНЗ (коледжі та технікуми), адже частка їх впливу (обсягу) не є визначальною. Пропонуємо звернути увагу на тих постачальників, продуктом яких є: наукові та науково-педагогічні кадри; матеріально-технічне та навчально-виробниче обладнання; бази практики тощо. Кожен з суб'єктів, який може бути розглянутий на рівні постачальника відповідного продукту, заслуговує на окрему увагу, а відповідно має певні перспективи для розгляду у межах окремих напрямів наукових пошуків.

Наведений перелік не висчерпує змісту проблематики використання принципу постійного поліпшення або удосконалення щодо управління якістю вищої освіти, а отже може бути уточнений під час подальших наукових пошуків.

Висновки

Беручи до уваги розглянуті в контексті змісту норм ДСТУ ISO 9000:2007 принципи управління якістю, можемо сформулювати такі основні висновки.

По-перше, розбудова системи забезпечення ВНЗ якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості) не повинна ґрунтуватися лише на нормах ДСТУ ISO 9000:2007, хоча безумовно, їх зміст є вкрай важливим, як для формування теоретико-методичної бази відповідної системи, так і для практики її безпосередньої реалізації. В основу розбудови комплексної системи забезпечення якості вищої освіти, особливо на університетському рівні, можуть бути покладені принципи організації так званого загального управління якістю (Total Quality Management – TQM). На переконання авторів TQM, система управління якістю на організаційному рівні скла-

дається з трьох взаємопов'язаних напрямів, а саме: управління якістю продукції (характеристики, властивості, цінності товару або послуги); управління якістю організації процесів (досконалість змісту та практики використання технологій та механізмів управління); управління якістю кваліфікації персоналу організації (рівень кваліфікації та її відповідність тим функціям, які виконуються) [12]. Кожен з цих напрямів заслуговує на окрему увагу дослідників, а отже вважаємо за можливе, принаймні на цьому етапі нашого наукового пошуку, обмежитись лише акцентом уваги на змісті загальної структури TQM по відношенню до організаційного рівня ВНЗ: 1) total або сукупність об'єктів які є прямими та опосередкованими споживачами освітньої послуги: безпосередньо сама людина та її родина; організація (роботодавець) та її трудовий колектив у межах яких власне й використовуються набуті у ВНЗ знання, вміння, навички та система ціннісних орієнтацій; держава та суспільство; 2) quality або складові системи управління якістю (елементи по відношенню до яких характеристика якості має першочергове значення): якість керівника ВНЗ та адміністрації ВНЗ; якість процесів (освітні технології; механізми управління тощо); якість знань, вмінь, навичок та системи ціннісних орієнтацій (якість кінцевого продукту); якість наукових та науково-педагогічних працівників; якість матеріально-технічного забезпечення навчального процесу, а також об'єктів навчальної, соціальної та побутової інфраструктури ВНЗ тощо; 3) management або політика керівництва ВНЗ щодо забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти: стратегія та тактика управління якістю; системність та комплексність заходів з управління якістю; зацікавленість всіх учасників навчального процесу, а також споживачів його результатів в отриманні високої якості кінцевого продукту тощо.

У якості інструментарію забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього забезпечення якості у ВНЗ слід звернути увагу на модель Європейського фонду управління якістю (EFQM – European Foundation for Quality Management), а саме на ті її складові, зміст яких пов'язаний з [13]:

1) можливостями:

- політика та стратегія формулюються та удосконалюються відповідно до: існуючих вимог та очікувань замовників та виконавців продукту або послуги; інформації про наявний та бажаний рівень розвитку організації, а також результатів експертного оцінювання професійної діяльності як організації в цілому, так і її окремих структурних підрозділів (представників); результатів моніторингу їх відповідності поточним та стратегічним цілям організації, а також умов її розвитку (інституціональне середовище; поведінка конкурентів; стан ринку товарів (послуг) та ринку праці тощо); змісту та практики функціонування ключових процесів тощо;
- персонал: професійне формування та безперервний розвиток трудового потенціалу; ідентифікація мети організації на рівні мети кожного працівника; залучення персоналу до організаційного розвитку та процесів самовдосконалення; діалогова управління процесу; мотивація персоналу та стимулювання професійного розвитку тощо;

- партнерство та ресурси (фінансові, інформаційні, матеріальні тощо) є об'єктами управління;
- процеси є об'єктами управління: вдосконалення змісту та практики використання організаційних (виробничих) технологій та механізмів; прийняття до уваги інновацій та сучасних тенденцій розвитку; адаптація властивостей (специфіки) продукту або послуги відповідно до вимог та очікувань споживачів; встановлення та підтримання постійно діючого каналу взаємодії з споживачами (замовниками) продукту або послуги;

2) результатами:

- для клієнтів: 1) вимірювання сприйняття або сприйняття організації споживачами її товарів та послуг (опитування споживачів; аналіз побажань та скарг; спостереження за роботою представника організації з клієнтом тощо); 2) вимірювання діяльності або внутрішні показники (індикатори), які використовуються незалежними експертами для оцінювання (моніторингу) ефективності функціонування та розвитку організації через призму поглядів споживачів товарів та послуг;
- для персоналу: 1) вимірювання сприйняття організації її персоналом (оцінювання організації з середини) відбувається за допомогою бесід, опитувань, інтерв'ю тощо; 2) вимірювання діяльності або внутрішні показники (моніторинг діяльності персоналу; передбачення та прогнозування сприйняття персоналу у майбутньому тощо);
- для суспільства: 1) вимірювання сприйняття організації суспільством (зустрічі з громадськістю та представниками громадських організацій; зустрічі з представниками органів публічного управління); 2) вимірювання діяльності або внутрішні показники (моніторинг діяльності організації через призму поглядів та інтересів суспільства та держави; передбачення та прогнозування сприйняття організації суспільством та державою у майбутньому тощо);
- ключові результати діяльності: 1) ключові результати діяльності передбачають вимірювання результатів професійної діяльності організації за тими з показників (індикаторів), які відображують рівень досягнення нею визначеної мети та стану реалізації стратегії; 2) ключові показники діяльності передбачають проведення моніторингу щодо розуміння процесів, а також напрямів удосконалення ключових результатів та змісту (практики) механізмів їх досягнення.

Наведені вище принципи розбудови моделі Європейського фонду управління якістю, в контексті можливості їх використання для функціонування системи забезпечення ВНЗ якості освітньої діяльності та якості вищої освіти, потребують на більш ґрунтовне опрацювання.

Вищенаведені висновки не вичерпують змісту проблематики управління якістю вищою освітою в контексті норм міжнародних стандартів якості, а лише сприяють розвитку окремих напрямів її теоретико-методологічного обґрунтування.

Література.

1. Draft Concept of Education of Ukraine for the period 2015–2025 years [Electronic resource] / MON

proponuie na hromads'ke obhovorennia. *Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy*. URL: <http://www.mon.gov.ua/ua/messages/39066-mon-proponue-na-gromadske-obgovorennya-proekt-kontseptsiyi-rozvitku-osviti-ukrayini-na-period-20152025-rokiv>.

2. Домбровська С. М. Механізми реалізації державної політики в галузі вищої освіти. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2. С. 107–113.

3. Грішнова О. А. Людський, інтелектуальний і соціальний капітал України: сутність, взаємозв'язок, оцінка, напрями розвитку. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 34–40.

4. Мороз С. А., Мороз В. М. Зміст дефініції «якість вищої освіти» в контексті наукових поглядів представників східноєвропейських наукових шкіл. *Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія*. 2017. №2. С. 58–71.

5. Системи управління якістю: основні положення та словник термінів (ISO 9000:2005, IDT) / ДСТУ ISO 9000:2007. *Національний стандарт України*. Київ: Держспоживстандарт України, 2008. URL: http://dbn.at.ua/_id/11/1128_432_iso9000-1-.pdf.

6. Системи управління якістю: основні положення та словник термінів (ISO 9000:2005, IDT) / ДСТУ ISO 9000:2007. *Національний стандарт України*. Київ: Держспоживстандарт України, 2008. URL: http://dbn.at.ua/_id/11/1128_432_iso9000-1-.pdf.

7. Кубанов Р. А. Реализация принципов ИСО 9000 при проектировании системы управления качеством высшего образования в вузе. Influence of knowledge and public practice on the development of creative potential and personal success in life: peer-reviewed materials digest (collective monograph) published following the results of the CXXIV International Research and Practice Conference and II stage of the Championship in Psychology and Educational sciences (London, May 12 - May 17, 2016). London: IASHE, 2016. P. 33–35.

8. Имаи М. Гемба кайдзен: путь к снижению затрат и повышению качества.; пер. с англ. Д. Савченко. Москва: «Альпина Бизнес Букс», 2005. 346 с.

9. Васин С.Г. Управление качеством. Всеобщий подход. Москва: Издательство Юрайт, 2014. 404 с.

10. Ганжа О. А., Кулик О. Г., Rogozin N. A., Чмак О. В. Управление качеством в высшем образовании: монография. Волгоград : ВолгГАСУ, 2014. 152 с.

11. Портер М. Э., Пелявского О. Л. и др. Конкуренция; пер. с англ. Москва: Издательский дом «Вильямс», 2003. 496 с.

12. Juran. J.J., Gryna F. M. Juran's Quality Control Handbook. New York: McGraw-Hill, 1988. 1740 p.

13. Критерии модели EFQM. Модель EFQM. *EFQM: модель в России*. URL: <http://efqm-rus.ru/model-efqm/criterion>.

Євгенія Нікіпелова

аспірант кафедри права та європейської інтеграції
ХРІДУ НАДУ при Президентові України

ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

У статті наведено результати дослідження економічного потенціалу як найважливішої складової системи національної безпеки Республіки Польща. Пріоритетним завданням для держави є виділення фінансування та надання економічних можливостей для розвитку національної безпеки, включаючи модернізацію збройних сил. Фінансування – це завжди актуальне питання для будь-якої сфери існування держави, не є винятком й політика безпеки. Здійснюючи різноманітні заходи щодо відродження оборонно-промислового комплексу, Республіка Польща змогла знайти саме той шлях, який допоміг країні спрямувати зусилля на підвищення обороноздатності держави та здійснювати щорічне збільшення витрат на потреби міністерства національної оборони. Отже, Республіка Польща здійснює послідовну структуровану політику щодо відновлення оборонного сектору країни.

Ключові слова: економічні засади, військові витрати, оборонно-промисловий комплекс, офсет, витрати на оборону, витрати на озброєння.

Yevheniia Nikipielova

PhD student of Law and European Integration Department,
KRIPA NAPA under the President of Ukraine

ECONOMIC BASIS OF THE STATE POLICY OF NATIONAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND

The economic potential is an important component of the national security system of the Republic of Poland. The priority task for the state is to allocate funding and provide economic opportunities for the development of national security, including the modernization of the armed forces. Financing is always an urgent issue for any sphere of the state's existence, and the security policy is not an exception.

The purpose of the article is to analyze the economic potential of the Republic of Poland, financing and economic opportunities for the development of the security policy of the Republic of Poland as necessary components of this policy. The economic basis of security consists of many segments in which different types of expenditures are distinguished, the boundary between which is diffuse, so it is very difficult to give them a clear definition.

However, we can define the notion of "military expenses" in the general sense of the term "expenditures". Thus, military expenditures should be understood as the expected values of the labor force, all forms of capital, knowledge, technology and managerial skills for military purposes, expressed in natural units. Such costs can be planned and real, which have already been incurred, cover a very wide range of goods and depend, in particular, on the development of productive forces.

We all understand that defense expenditures are a broader concept than military expenditures, which include only money spent from the state budget on the armed forces. In turn, military expenditures are more than the cost of armament.

It should be noted that these basic types of expenditures take the form of widely recognized defense expenditures. Such costs may not be present in some countries, depending on the policy and participation in military alliances. There are situations in which states spend certain military expenditures, paying, for example, pensions to former servicemen, but the costs for these purposes are financed outside the military budget. Some expenditures outside the army budget contribute to strengthening the structures of the armed forces. For example, the cost of financing production at state-owned enterprises, only a small part of which is subordinated to military production.

Another type of military expenditures outside the army budget is the involvement of corporations of their own resources in developing new and more sophisticated solutions for new military equipment in order to obtain more economical orders for its production. It can also be the conduct of research and the implementation of military programs by specialized state institutions.

The country's leadership, with a view to reviving the defense-industrial complex of the Republic of Poland, carried out various activities along this path. Some were successful, some □ not quite, but through attempts and mistakes, the Republic of Poland was able to find exactly the path that helped the country direct its efforts to enhance the country's defense capability. The measures taken helped the country to reach the level where during the last years the Republic of Poland constantly implements an annual increase in expenditures for the needs of the Ministry of National Defense.

So, the Republic of Poland carries out a consistent structured policy to restore the country's defense sector.

Key words: economic bases, military expenditures, defense-industrial complex, offset, defense expenditures, armament expenditures.

Постановка проблеми

Економічний потенціал є найважливішою складовою системи національної безпеки Республіки Польща (далі – РП). Пріоритетним завданням для держави є виділення фінансування та надання економічних можливостей для розвитку національної безпеки, включаючи модернізацію Збройних Сил Республіки Польща (далі – ЗС РП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз досліджень і публікацій. Поняття фінансування – це завжди актуальне питання для будь-якої сфери існування держави, не є винятком й політика безпеки. Закономірності цих процесів вивчали такі вітчизняні науковці: П. Грицак, О. Маначинський, Г. Перепелиця, П. Скурський, В. Стефанович та інші. Серед тих зарубіжних науковців, хто досліджував зазначене питання та особливості економічної складової безпекової політики Республіки Польща, слід зупинитися на таких: М. Данілак, Т. Дмитрак, П. Пієтрак, Я. Плачек, Л. Поланські, Р. Рокович, К. Собжек, В. Станкевіч, З. Стаховіак, Дж. Таражковські й інші.

Мета

Метою статті є аналіз економічного потенціалу Республіки Польща, фінансування та економічних можливостей для розвитку політики безпеки Республіки Польща як необхідних складових цієї політики.

Виклад основного матеріалу

Витрати на військовий сектор, тобто економічні засади безпекової політики, складаються з багатьох сегментів, в яких виділяються різні види витрат, тому важко дати їм чітке визначення.

Проте можемо визначити поняття «військові витрати» згідно із загальним поняттям терміну «витрати». Так, під військовими витратами слід розуміти очікувані (планові) значення робочої сили, всі форми капіталу, знання, технології та управлінські навички у військових цілях, виражені в природних одиницях. Такі витрати можуть бути планованими та реальними, що вже були понесені, охоплюють дуже широкий спектр товарів і залежать, зокрема, від розвитку продуктивних сил [3].

Основні види витрат на військовий сектор можуть включати:

- роботу солдатів та цивільних працівників, зайнятих у ЗС;
- оснащення ЗС зброєю та технічним обладнанням;
- поставки бойових ресурсів та матеріалів, а також інше матеріальне обладнання ЗС, пов'язане з технічним обслуговуванням та навчанням;
- витрати на військове будівництво, технологічний розвиток;
- витрати на створення військової інфраструктури в національній економіці;
- витрати на цивільну оборону та оборонну підготовку населення.

Такі типи вхідних даних у грошових одиницях називаються витратами, понесеними у військових цілях. Так, наприклад, можна говорити про витрати на підтримку армії, використання зброї, військової підготовки [3].

Отже, вартість є грошовим вираженням споживання всіх необхідних ресурсів. Воно виникає при спо-

живанні цих коштів, тому конкретні ресурси можуть накопичуватися раніше, а на момент споживання вони становлять вартість.

Таким чином, витрати у військових цілях мають інший характер.

Витрати – це відтік готівки для реалізації конкретних проектів, наприклад, це виплата заробітної плати солдатам, закупівля зброї та інших матеріалів або послуг на користь ЗС. Витрати можуть розглядатися як вартість, коли витрати, на які вони були понесені, понесені одночасно.

З огляду на викладене, виникає необхідність визначення поняття «витрати на оборону» як витрати, понесені при функціонуванні та розвитку оборони держави. Відомо, що система оборони держави включає ЗС, стратегічні запаси, озброєння та оборонну інфраструктуру. У всіх цих секторах виникають вищезгадані оборонні витрати. Залежно від прийнятої оборонної політики в країні, елементи цієї системи мають різний пріоритет у державі [6].

Тому витрати на оборону є більш широким поняттям, ніж військові витрати, які включають лише грошові суми, витрачені з державного бюджету на ЗС. У свою чергу, військові витрати – це більше, ніж витрати на озброєння, яке виділяється на придбання обладнання, досліджень, розробок тощо.

Слід зазначити, що ці основні типи видатків набувають форми широко визнаних оборонних видатків. Такі видатки можуть не бути присутніми в деяких країнах, що залежить від політики та участі у військових союзах. Існують ситуації, коли держави здійснюють певні витрати військового характеру, виплачуючи, наприклад, пенсії колишнім військовослужбовцям, але витрати на ці цілі фінансуються поза межами військового бюджету. Деякі витрати поза межами бюджету армії сприяють зміцненню структур ЗС. Так, наприклад, витрати на фінансування виробництва на державних підприємствах, з яких лише невелика частина підпорядкована військовому виробництву.

Ще одним типом військових витрат поза армійським бюджетом є залучення корпораціями своїх власних ресурсів у розробку нових та більш досконалих рішень нової військової техніки, щоб отримати більш економічні замовлення на її виробництво. Це також може бути проведення досліджень та реалізація військових програм спеціалізованими державними установами, такими як, наприклад, Агентство з атомної енергії в США.

З огляду на викладене вище слід зазначити, що дуже важко визначити межу між військовими витратами на іншими видами діяльності, що фінансуються як з державного бюджету, так і з приватних корпорацій. Крім того, така ситуація може виникати при призначенні витрат, понесених державою і приватними інвесторами або місцевою адміністрацією у створенні і підтримці інфраструктури (дорожні мережі, дротовий і бездротовий зв'язок, цивільний аеропорт). Усе це свідчить про те, що найчастіше межа між військовими та невійськовими витратами є розмитою, нечітко визначеною.

Можна виділити принаймні три групи витрат, які застосовуються при вирішенні зазначеної проблеми.

1. Стратегічні витрати у військовій галузі – витрати всіх міністерств та галузей, які складають функці-

онування цієї галузі суспільства, уряду та економіки. Ці витрати мають великі розміри та тривалий період планування.

2. Це витрати захисту та економічного потенціалу в національному масштабі (забезпечується процес створення та підтримання необхідного рівня захисту та обслуговування цієї частини економіки).

3. Це військові витрати, які чітко пов'язані із функціонуванням структур міністерства оборони.

З метою оздоровлення польського військово-промислового сектора керівництво РП вживало різноманітні заходи, які не давали особливих позитивних результатів. Так спроби врятувати оборонні підприємства шляхом їх приватизації не зазнали успіху, тому що інвестори не були впевнені у результатах інвестування та не хотіли ризикувати. Проте все ж таки певних моментів вдалось досягти. Однією зі спроб адаптації підприємств оборонної сфери до нових умов на ринку зброї на деяких підприємствах частково було змінено призначення продукції з оборонної на цивільну, що мала попит на ринку. Це дозволило покращити економічні показники у військовій сфері та зацікавити інвесторів.

З метою перебудови оборонно-промислового комплексу країни, зокрема, щодо можливості мати сучасну бойову техніку, виникла необхідність брати участь у реалізації офсетних програм, пов'язаних з іноземними постачаннями озброєння для польської армії. Офсетом є спеціальна угода, відповідно до якої експортер бере на себе зобов'язання компенсувати імпортеру узгодженим із ним способом частину витрат, що пов'язані із закупівлею продукції військового призначення, тому такі угоди називають також компенсаційними. Це сучасна практика в міжнародній торгівлі озброєнням і військовою технікою [1].

Одним із важливих рішень в оборонній галузі полягало в розробці рішень для забезпечення фінансування найбільш важливого проекту модернізації – програми з нарощування потенціалу ПРО. Президент, використовуючи здійснення свого права законодавчої ініціативи, представив 24 вересня 2012 року законопроект про внесення змін до закону про реконструкцію та технічну модернізацію та фінансування ЗС Польщі. Намір полягав у тому, щоб створити механізм зміцнення стабільності в довгостроковій перспективі фінансування найбільш важливих і найбільш актуальних пріоритетів для розвитку ЗС на майбутнє десятиліття – оснащення їх засобами ПРО в рамках системи ППО (за умови, що в рамках існуючих законів, що гарантують виділення 1,95% ВВП на оборону, щорічне збільшення бюджету МНО в результаті економічного зростання, витрат на будівництво сучасної системи ПРО). Нарешті, закон був підписаний президентом 12 квітня 2013 року. Це рішення призвело до створення граничних умов для ефективної реалізації оборонної ракетної програми.

Збільшений оборонний бюджет також є можливістю консолідації польської оборонної промисловості, про що було підкреслено в декількох виступах Президента РП. Консолідація – це чудова можливість для польської промисловості озброєння. Необхідно зберегти свій потенціал у галузі спеціального виробництва, без чого важко уявити собі ефективну оборонну систему Польщі. Процес консолідації польської військової про-

мисловості і формування Польської групи озброєнь – це величезне досягнення. Це вимагає продовження та подальших зусиль, особливо тому, що такий процес відбувається шляхом зміцнення співпраці та координації [7].

Головною проблемою для союзних держав була проблема підвищення оборонних витрат. Самміт Уельсу завершився зобов'язанням зупинити тенденцію до зниження оборонних витрат та заяви про готовність підняти оборонні бюджети до рівня 2% ВВП, рекомендований НАТО (застава витрат на оборону) [8].

Це було особливою проблемою, що ще відчувається в союзних країнах як негативні наслідки глобальної економічної кризи, що триває з 2008 року. Під час саміту НАТО у Варшаві було відзначено, що після багатьох років скорочення і обмеження оборонні бюджети (що тривало майже до 2014 року) у 2015 році ця тенденція була зупинена (мінімальне збільшення оборонного бюджету на 0,6%) та в 2016 році очікується збільшення витрат на оборону на 3%. Серед країн, які виконують рекомендації НАТО для передачі 2% ВВП на оборону, то це США (3,61%), Греція (2,38%), Сполучене Королівство (2,21%), Естонія (2,16%) і Польща (2,0%) [4].

Збільшення цих витрат надає союзним державам-членам все більше розуміння необхідності зміцнення їх потенціалу та можливостей в умовах посилення традиційних і нетрадиційних загроз і викликів безпеки.

Сучасна цивільна оборона, яка частково фінансується за межами військового бюджету, вимагає дуже великих видатків. Разом з тим, частина завдань сектору безпеки безпосередньо залежить від населення, і для їх реалізації в багатьох країнах доводиться нести особливі витрати з приватних фондів суспільства.

Враховуючи обсяги військового сектору та різноманітних галузей промисловості, дуже складно точно визначити розмір військових витрат у грошовому вираженні. За відсутності можливості їх точного визначення, немає нічого іншого, крім того як покладатися на наявну, хоча й не всю, точну інформацію про військові бюджети.

Бюджет РП 2016 року визначив основні наступні пріоритети [2]:

- збільшення потенціалу військово-повітряних сил (далі – ВПС) для виконання місії та завдань шляхом сталого розвитку сил;
- підтримка та розвиток оперативних можливостей ВПС;
- збільшення можливостей кібербезпеки та кібероборони;
- удосконалення адміністративно-господарських структур країни у випадку загрози війни, підтримка здатності виконувати завдання з охорони державного управління;
- збільшення міжнародного співробітництва з метою зміцнення державної оборони.

Інші задачі визначено такі:

- технічна модернізація ВПС;
- будівельні інвестиції у військові комплекси у східній частині країни;
- впровадження правил військової служби для професійного приватного корпусу;
- впровадження першого етапу створення територіальних оборонних структур;

- поповнення військовою технікою у визначених межах;
- посилення військової підготовки;
- підготовка та організація саміту НАТО у Варшаві.

Бюджет РП 2016 року надає основні макроекономічні показники 2016 року. Так, будь-який національний бюджет складається з доходів та видатків. Видатки РП у 2016 році склали 368,5 млн злотих, доходи – 313,8 млн злотих. З 2016 року оборонний бюджет РП почав складати 2,00% ВВП 2015 року. Усі витрати на оборону у 2016 році склали 35.898.740 тис. злотих. Частина 29 «Національна оборона» – 35.453.215 тис. злотих, інші частини державного бюджету – 445,525 тис. злотих, з них: 324,787 тис. злотих – Частина 28 «Наука», 24,200 тис. злотих – Частина 20 «Економіка», 96.538 тис. злотих – інші, зокрема Самміт НАТО.

Витрати на оборону за частиною 29 «Національна оборона» у 2015 році – 32.518,1 млн злотих, інші частини – 296,9 тис. злотих, що разом складає 32.815,0 млн злотих. У 2016 році – 35.453,2 млн злотих (зокрема Розділ 752 – Національна оборона – 27.912,3 млн злотих), інші частини – 445,5 тис. злотих, що разом складає 35.898,7 млн злотих [2].

Бюджет РП 2017 року визначив таку основну ціль – підвищення оборонного потенціалу країни й технічного стану військової техніки та модернізації військової інфраструктури відповідно до потреб НАТО.

До пріоритетів віднесено [9]:

- підвищення потенціалу в НАТО для виконання місії й задач реагування на військові загрози та стримування потенційного противника;
- виконання декларацій Варшавського саміту НАТО, зокрема розвиток багатонаціональної дивізії Північ-Схід, хостинг союзних військ на польській території, наявність ротаційних польських військ у Балканських країнах;
- зміцнення союзницької взаємодії з підготовки та проведення багатонаціональних і союзницьких військових навчань з метою стратегічної оборони держави;
- інвестування у військову інфраструктуру з метою ефективного хостинга сил НАТО до Польщі;
- зміцнення військового потенціалу у східній частині Польщі;
- створення територіальних сил оборони;
- збільшення кількості військовослужбовців;
- безперервна технічна модернізація ВПС;
- налаштування умов для розвитку й функціонування системи ПРО.

Так, видатки РП 2017 року склали 384,77 млн злотих, доходи – 325,43 млн злотих. У 2017 році оборонний бюджет РП складав 2,00% ВВП 2016 року. Усі витрати на оборону у 2017 році склали 37.692.700 тис. злотих. Частина 29 «Національна оборона» – 36.854.856 тис. злотих. Інші частини державного бюджету – 297,144 тис. злотих, з них: частина 28 «Наука» – 204,787 тис. злотих, частина 20 «Економіка» – 24,800 тис. злотих, частина 88 «Органи прокуратури» – 30,491 тис. злотих, частина 83 «Спеціальний резерв» – 370 тис. злотих, інше – 36,696 тис. злотих.

Крім того, передбачено додаткові джерела фінансування у сумі 340,700 тис злотих, з них: Фонд модернізації ЗС – 190,700 тис злотих, Фонд фінансування військового майна – 150,000 тис. злотих. Витрати на

оборону за частиною 29 «Національна оборона» у 2016 році – 35.453,2 млн злотих, інші частини – 445,5 тис. злотих, що разом складає 35.898,7 млн злотих.

У 2017 році за частиною 29 «Національна оборона» – 36.854,9 млн злотих (зокрема Розділ 752 – Національна оборона – 29.280,6 млн злотих), інші частини – 297,1 тис. злотих, що разом складає 37.152,0 млн злотих.

Що стосується капітальних вкладень до оборонного бюджету, то вони склали [9]:

- у 2013 році (виконані) – 6.157,8 млн злотих (22,0%);
- у 2014 році (виконані) – 8.190,3 млн злотих (26,2%);
- у 2015 році (виконані) – 13.510,6 млн злотих (35,7%);
- у 2016 році (за оцінками) – 9.852,3 млн злотих (27,4%);
- у 2017 році (заплановані) – 10.221,5 млн злотих (27,7%).

Як ми можемо бачити, на сьогоднішній день Міністерство національної оборони РП (далі – МНО РП) планує та витрачає з кожним роком з державного бюджету все більше коштів для оборонних витрат, тому що виникають потреби в сучасному обладнанні та постачанні. На сьогоднішній день щорічні витрати на армію складають 2% ВВП, розраховані з попереднього фінансового року та попереднього ВВП. У найближчі кілька років цей відсоток, як очікується, зросте. Так, планується 2,0% ВВП – у 2018 та 2019 роках, 2,1% ВВП – у 2020 році, 2,2% ВВП – у 2021-2023 роках, 2,3% ВВП – у 2024 і 2025 роках, 2,4% ВВП – у 2026-2029 роках, 2,5% ВВП – у 2030 і наступні роки. Тобто, у 2030 році РП заплановане ВВП у розмірі 2,5% [5].

Часи жорсткої економії МНО РП закінчилися. Польща змогла вистояти цей складний період у зв'язку з тим, що перед міжнародною економічною кризою було збережено бюджетну дисципліну за рахунок різких скорочень військових витрат. Проте це не завадило тому, щоб витрати на оборону з кожним роком були підвищені. Це надало можливість продовження економічного розвитку країни та забезпечення постійного бюджету для МНО [10].

Висновки

Керівництво країни, маючи на меті відродження оборонно-промислового комплексу РП, здійснювало різноманітні заходи на цьому шляху. Деякі були вдалі, деякі не зовсім, проте шляхом проб й помилок РП змогла знайти саме той шлях, який допоміг країні спрямувати зусилля на підвищення обороноздатності держави.

Проведені заходи допомогли країні вийти на той рівень, коли протягом останніх кількох років РП здійснює щорічне збільшення витрат на потреби МНО.

Таким чином, РП здійснює послідовну структуровану політику щодо відновлення оборонного сектору країни.

Література.

1. Оффсетсы, или новый путь выживания украинской «оборонки». *Defense express*. 2006. № 9. С. 47–49.
2. Basic Information on the MoND Budget for 2016 / Ministry of National Defence, Budgetary Department,

Warsaw. February 2016. 16 s. URL: <http://en.mon.gov.pl/p/pliki/dokumenty/rozne/2016/03/budzet2016.pdf>.

3. Daniluk M. Wydatki wojskowe we współczesnym świecie. Warszawa: Wydaw. Min. Obrony Narodowej, 1980. 218 s.

4. Defence Expenditures of NATO Countries (2009–2016). *NATO: Public Diplomacy Division. Communique PR/CP(2016)116*. 4 July 2016. 11 s. URL: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_160704-pr2016-116.pdf.

5. Dmitruk T. Finansowanie SPO – mrzonki czy konieczność? / *Dziennik Zbrojny*. 19.09.2017. URL: <http://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,2,4,10652,armie-swiata,wojsko-polskie,finansowanie-spo-mrzonki-czy-koniecznosc>.

6. *Ekonomika obrony: praca zespołowa* / Pod red. W. Stankiewicza; Akademia Obrony Narodowej. Wydział Strategiczno-Obronny. Instytut Ekonomiki Obrony. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 1994. 320 s.

7. Konsolidacja szansą dla przemysłu zbrojeniowego. 6 maja 2015 r. URL: <http://www.prezydent.pl/aktualnosc/wizyty-krajowe/art,489,konsolidacja-szansa-dla-przemyslu-zbrojeniowego.html>.

8. Pietrzak P., Sobczyk K. W drodze do szczytu NATO w Warszawie – wydatki obronne państw Sojuszu / *Bezpieczeństwo Narodowe*. II – 2015 / 34. S. 35–55.

9. Podstawowe Informacje o Budżecie Resortu Obrony Narodowej na 2017 r. *Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa*. Styczeń 2017 r. 17 s. URL: <http://www.mon.gov.pl/d/pliki/dokumenty/rozne/2017/02/budzet2017.pdf>.

10. Rochowicz R. Analiza : Finansowanie zakupów w Siłach Zbrojnych RP – kreatywna księgowość? / Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego. 11 Sierpnia 2017. URL: <https://pulaski.pl/analiza-finansowanie-zakupow-silach-zbrojnych-rp-kreatywna-ksiegowosc>.

Наталія Савченко

докторант кафедри інформаційної політики

та цифрових технологій НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., с.н.с.

ЦИРКУЛЯРНА ЕКОНОМІКА ЯК СВІТОВИЙ ТРЕНД: ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

У статті розкрито сутність циркулярної економіки – нової моделі соціально-економічних відносин, що набуває поширення в світі та розглядається як шлях до стійкого економічного зростання через збереження ресурсів і матеріалів. Проаналізовано її вплив на формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення. Обґрунтовано, що впровадження підходів економіки замкнутого циклу може забезпечити позитивний потенціал трансформації сфери зайнятості упродовж найближчих років.

Ключові слова: державна політика у сфері зайнятості населення, економіка замкнутого циклу, модель циркулярної економіки.

Nataliia Savchenko

doctoral student of Information Policy and Digital Technologies,

NAPA under the President of Ukraine,

Ph.D in Public Administration, Senior research fellow

CIRCULAR ECONOMY AS A GLOBAL TREND: INFLUENCE ON THE PUBLIC EMPLOYMENT POLICY OF THE POPULATION

In place of existing models of the traditional economy in the developed countries, new ones are actively emerging – aimed at ensuring economic growth and welfare of the population while ensuring environmental safety, efficient use of resources and stimulating the introduction of innovations in the fields of production and provision of services. The European Commission has developed a plan of action for the transition to a circular economy model as the basis for the sustainable development of the European Union. The governments of the countries of Europe (Belgium, Great Britain, Spain, Italy, Germany, Portugal, etc.) have developed appropriate strategies based on the interaction and partnership of government, business companies, civil society and the scientific community.

From the scientific point of view, the problem of forming a model of «circular economy», building new types of relationships and socio-economic ties within this model is quite new. Its influence on the sphere of employment of the population is not sufficiently worked out; they require the development of new approaches and the development of modern conceptual provisions for the formation and implementation of public policy.

The main purpose of the paper is to reveal the essence of the circular economy as a global trend, to highlight the main ideas on which this new model of socio-economic relations is based, and to analyze its impact on the formation and implementation of public policy in the field of employment.

The idea of a circular economy is that after its consumption, the goods are returned to a new cycle of production and re-processed. Among the objectives of the implementation of this model are: the environmental friendliness of production and its consumption and energy efficiency, which ultimately should contribute to solving more global tasks in preserving natural resources, avoiding their depletion, etc.

The positive effect of the circular economy is possible due to the fact that such a model of the economy aims to increase the product's life cycle at every stage and even after its expiration. Thus, new links in the production cycle will provide for the creation of new jobs.

At the same time, new types of work will require specialists of high qualification level. Problems of resource efficiency and ecology, along with the active development of smart technologies, obviously, will change not only production technologies, but also materials, construction methods, etc.

In our opinion, public policy should envisage stimulating the practical implementation of the principles and approaches of the circular economy by business structures, production, in particular through the introduction of privileges and loyal tax policies. Among the main tasks of the state, as well, is the maintenance of scientific research aimed at solving urgent tasks of constructing an innovative socio-economic model and a system of relations between society, state and business.

The results of the analysis show that further changes in the employment sector will be complex and multifaceted and will be conditioned by the speed of technological transformation and the willingness of society to these transformations.

Only a balanced public employment policy, based on the implementation of mechanisms and the choice of tools that can provide regulatory flexibility, openness to innovation while protecting the interests of citizens, can balance the interests of all participants in the labor market.

Changing public policy priorities, seen in the direction of strengthening investment potential and tax incentives, supporting innovative projects and high-tech industries, encouraging research and entrepreneurial initiatives, is a prerequisite for economic growth.

Key words: public employment policy, circular (closed-loop) economy, model of circular economy.

Постановка проблеми

На зміну існуючим моделям традиційної економіки в розвинених країнах активно приходять нові – спрямовані на забезпечення економічного зростання та добробуту населення при одночасному гарантуванні екологічної безпеки, ефективному використанні ресурсів та стимулюванні впровадження інновацій у сферах виробництва та надання послуг.

Впровадження моделі циркулярної економіки, економіки замкненого циклу (від англ. Circular economy; Circular economy; Closed-loop economy), яка базується на відновленні, повторному застосуванні ресурсів, і, навіть, перетворенні відходів на ресурс, вважається найбільш вдалим шляхом до стійкого економічного зростання через збереження ресурсів і матеріалів.

Європейською комісією розроблено план дій з переходу до моделі економіки замкненого циклу як основи сталого розвитку Європейського Союзу. Урядами країн Європи (Бельгії, Великобританії, Іспанії, Італії, Німеччини, Португалії та ін.) розроблені відповідні стратегії, що ґрунтуються на взаємодії й партнерстві уряду, бізнес-компаній, громадянського суспільства та наукової спільноти [12].

Серед завдань впровадження моделі циркулярної економіки: екологічність виробництва продукції і її споживання та енергоефективність, які в кінцевому рахунку мають сприяти розв'язанню більш глобальних завдань зі збереження природних ресурсів, уникнення їх виснаження тощо.

Для того, щоб циркулярна економіка, як абсолютна нова, але затребувана часом модель взаємовідносин у суспільстві (включаючи діяльність органів публічної влади, поведінку виробників та споживачів продукції) знайшла практичне втілення та вирішувала свої основні завдання, важливо забезпечити ефективну взаємодію та співпрацю всіх сторін. Органи публічної влади у процесі своєї діяльності мають гарантувати захист прав та інтересів громадян, їх безпеку, першочергово враховувати їх потреби у процесі реалізації державної політики. У той же час – підтримувати, стимулювати впровадження інновацій, забезпечувати гнучкість регулювання, відкритість до впровадження нових технологій, а також підтримувати фундаментальні та прикладні наукові дослідження, сприяти втіленню відповідних бізнес-ідей тощо. Наукові школи, в свою чергу, мають забезпечити підґрунтя для подальшої реалізації нових виробничих ідей та можливість інноваційного оновлення економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

З наукової точки зору проблематика формування моделі «циркулярної економіки», побудови нових типів взаємовідносин та соціально-економічних зв'язків у межах цієї моделі є досить новою. Недостатньо опрацьовано її вплив на сферу зайнятості населення, подальше вироблення державної політики потребує напрацювання нових підходів та формування сучасних механізмів її реалізації. Хоч ідея економіки замкненого циклу виникла кілька десятиліть тому, але саме зараз людство все частіше стикається з проблемами, що змушують замислюватись над коригуванням ланцюжка «ресурси – товари – відходи» та відповідним чином вибудовувати державну політику.

Українські вчені у своїх наукових розвідках спираються на світові досягнення у пошуках шляхів побудови нової економічної моделі. Так, І. Зварич, розкриваючи особливості формування парадигми циркулярного мислення та концепції циркулярної економіки, аналізує стратегії та цільові орієнтири циркулярної економіки різних країн (Австралія, Данія, Канада, Люксембург, Нідерланди, США, Швеція, Шотландія, Японія) [3]. Вченою проведено аналіз особливостей імплементації основних ідей та підходів циркулярної економіки у різних країнах на принципах 3R: скорочення (Reduce), повторне використання (Reuse) та переробка матеріалів (Recycle) і запропоновано четвертий принцип – глобальної соціальної корпоративної відповідальності (Responsibility) – як обов'язковий при формуванні глобальних циркулярних ланцюгів [4].

Л. Мусіна (Міністерство економічного розвитку та торгівлі України) і Т. Кваша (Український інститут науково-технічної експертизи та інформації Міністерства освіти і науки України) у співпраці з експертами проекту «Ресурсоефективне та чисте виробництво» в рамках програми EaP GREEN «Екологізація економік країн Східного партнерства Європейського Союзу», що охоплює шість країн Східного партнерства ЄС: Вірменію, Азербайджан, Білорусь, Молдову, Грузію та Україну, розкривають основні принципи побудови моделі циркулярної економіки, роблячи акцент на еко-інноваціях як ключовому засобі реалізації цих принципів [6; 8].

Тобто, концепція «економіки замкненого циклу» розглядається в наукових та науково-практичних джерелах з точки зору побудови сучасних моделей економічного розвитку, забезпечення ресурсоефективності виробництва, з точки зору вирішення проблем екології тощо. Водночас в теорії публічного управління ця наукова проблематика не знайшла належного відображення.

Незважаючи на окремі ґрунтовні дослідження, вивчення особливостей реалізації нових моделей соціально-економічного розвитку в умовах нашої країни з управлінської точки зору не набуло системного характеру. Напрями реформування державної політики у забезпеченні реалізації підходів циркулярної економіки визначено у роботі Л. Сергієнко. Авторкою запропоновано комплексний механізм формування та реалізації державної політики циркулярної економіки, впровадження якого пов'язується з забезпеченням екологічної безпеки, економічного добробуту та соціального розвитку. Державна політика циркулярної економіки у роботі розглядається як «комплекс послідовних дій органів державної влади та засобів досягнення поставлених цілей у напрямку забезпечення економічного зростання та соціального розвитку без шкоди навколишньому середовищу...» [9, с. 135].

На нашу думку, подальший розвиток теорії та практики публічного управління, розширення їх концептуальних основ потребує осмислення світових тенденцій соціально-економічного розвитку, напрацювання механізмів формування та реалізації державної політики в умовах нової економічної реальності.

Мета

Основна мета статті – розкрити сутність циркулярної економіки як світового тренду, висвітлити основні ідеї, на яких базується ця нова модель соціально-економічних відносин, а також проа-

налізувати її вплив на формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення.

Виклад
основного
матеріалу

Розвиток циркулярної економіки (економіки замкненого циклу), яка базується на відновленні, повторному використанні ресурсів, прогнозується поряд із розвитком шерингової економіки. «Циркулярну економіку» (circular economy) та «економіку спільного використання» (sharing economy) вважають спорідненими явищами. Це обумовлено тим, що вимогою часу стає екологічна безпека, зважаючи на забрудненість навколишнього середовища та виснаженість природних ресурсів.

Ідея циркулярної економіки полягає в тому, що після свого споживання товари повертаються в новий цикл виробництва і повторно переробляються. Взаємозв'язок між «циркулярною економікою» та «економікою спільного користування» полягає в тому, що на зміну ідеї володіння речами приходиться ідея спільного використання чи повторного використання. Від традиційного економічного укладу ці явища відрізняються тим, що «...сучасним людям потрібне не так володіння речами, як можливість щось зробити завдяки цим речам» [2].

У бізнес-середовищі ідея повернення спожитих речей у цикл виробництва та їх переробки знаходить все більше поширення. Економіка замкненого циклу та економіка спільного використання вже «кинули виклик» традиційній економіці, де компанії повною мірою володіли ресурсами. Нині, за нових моделей, активи можуть не належати компаніям, а працівники можуть не перебувати в штаті. Виникають та набувають поширення нові форми та види зайнятості (фріланс, аутстафінг та ін.).

Як зазначає В. Єрмоленко, ці компанії вчаться швидше, ніж інші за рахунок більшої взаємодії, залучення широкого кола осіб, можливості порівнювати і застосовувати кращі практики, адаптуватися до навколишнього середовища, тобто швидше розвиваються, швидше зростають та швидше адаптуються до середовища [1].

У нашій країні, на рівні державної політики, державної стратегії, досліджувана нами економічна модель не знайшла поки що достатньої підтримки як спосіб забезпечення економічного зростання та соціального розвитку. Разом з тим, українські вчені визначають основні проблеми сьогодення, які змушують замислитись над потребою впровадження моделі циркулярної економіки:

- низька ефективність лінійного типу виробництва у частині використання матеріальних ресурсів та формування значного обсягу відходів;
- нераціональне використання ресурсів, нерівномірний їх розподіл та споживання;
- забруднення навколишнього середовища, глобальні проблеми зміни клімату, погіршення екологічної ситуації, накопичення значних обсягів відходів [9, с. 16].

Циклічна економіка або економіка замкненого циклу, і як соціально-економічна концепція, і як об'єкт наукових досліджень, очевидно, знаходитиме часом підтримку, часом супротив. Оскільки її пріоритети та акценти, порівняно з підходами традиційної класичної економіки, є зовсім іншими (екологічність, енергое-

фективність, ресурсозбереження, безвідходні технології тощо), науковці й практики, що звикли мислити категоріями валового внутрішнього продукту (ВВП) як матеріального виміру рівня розвитку країни, очевидно, будуть осмислювати цю концепцію через усталену економічну логіку та призму фінансових категорій. Однак результати останнього Всесвітнього економічного форуму підтверджують, що людство замислилось над зміною підходів у визначенні пріоритетів соціально-економічного розвитку, у т. ч. щодо оцінювання розвитку країн. На зміну класичному показникові економічного розвитку ВВП запропоновано альтернативний показник інклюзивного розвитку.

Альтернативну систему оцінки економічного розвитку країн уже представлено на Всесвітньому економічному форумі 2018 року. Її називають більш сучасним аналогом ВВП – головного показника, за яким визначається економічне становище країни в світі. Це індекс (або рейтинг) інклюзивного розвитку (Inclusive Development Index). Експерти вважають, що він повинен «...інформувати суспільство і сприяти стійкому й інклюзивному економічному зростанню» [10].

Цей показник враховує не лише ВВП, а й ще 11 параметрів, тобто більш повно відображає реальний стан справ у країні, а не тільки її виробничі потужності. Індекс складається другий рік поспіль. У ньому 12 показників, які розділені на три групи:

I група показників – характеризує рівень зростання та розвитку: ВВП на душу населення (в доларах США); продуктивність праці – ВВП на одного працівника (в доларах США); очікувана тривалість здорового життя (у роках); зайнятість населення (у відсотках);

II група показників – має на меті оцінювання інклюзивності: коефіцієнт розшарування суспільства за доходами (від 0, тобто без розшарування, до 100); рівень бідності (у відсотках); коефіцієнт розшарування суспільства за розподілом багатства (від 0, тобто без нерівності, до 100); середній дохід (у доларах США);

III група показників – характеризує наступність поколінь і стійкість розвитку: скориговані чисті заощадження (у відсотках від валового національного доходу); парникова інтенсивність ВВП (в кілограмах викидів CO₂ на долар); державний борг (у відсотках від ВВП); коефіцієнт демографічного навантаження (у відсотках).

З сукупності усіх наведених показників спочатку складаються групові індекси, а потім вираховується підсумковий – за визначенням їх середнього арифметичного значення [10; 11].

Варто відзначити, що оцінювання за комплексом наведених показників представило світові абсолютно нових лідерів розвитку, ніж оцінювання країн за виробничою потужністю. Так, до прикладу, Норвегія, Люксембург і Швейцарія утримують лідерство і за показниками ВВП, і за індексом інклюзивного розвитку. Але є приклади протилежні: Ісландія за рейтингом інклюзивного розвитку займає друге місце (тоді як за показником ВВП дванадцяті), Азербайджан – третє місце (за ВВП двадцять шосте). А Сполучені Штати Америки знаходяться на 23-му місці (з 30 розвинених країн) за рейтингом інклюзивності, тоді як за показником ВВП, як правило, займають лідируючі позиції в світі. Це пояснюється розшаруванням суспільства, високим ступенем нерівності, відносно невисокими

показниками тривалості життя, а також великим розміром державного боргу [11].

Аналізуючи вищезазначені світові тенденції, доходимо висновку, що економічна система України неминуче зазнаватиме змін. Адже у сучасному глобалізованому світі жодна країна не може існувати відмежовано від інших, а особливо країна, яка прагне приєднання до європейського, у т. ч. економічного простору. З огляду на це має вибудовуватись відповідна державна політика та має здійснюватися вибір інструментарію її реалізації.

Результати аналізу впливу нових економічних моделей на сферу зайнятості населення дають підстави відзначити наступне. Позитивний ефект циркулярної економіки можливий завдяки тому, що така модель економіки має на меті збільшити термін використання продукту на кожному етапі і, навіть, після закінчення терміну його експлуатації. Таким чином, нові ланки виробничого циклу забезпечать створення нових робочих місць. Передбачається також, що однією зі змін соціально-економічної системи стане продаж не товару, а послуг з його використання. Нові види робіт потребуватимуть фахівців високого рівня кваліфікації.

Державна політика, на нашу думку, має передбачати стимулювання практичного втілення принципів та підходів кругової економіки бізнес-структурами, виробництвом, зокрема шляхом упровадження пільг та лояльної податкової політики. Серед основних завдань варто відзначити підтримання наукових пошуків, спрямованих на вирішення актуальних завдань побудови інноваційної соціально-економічної моделі та системи взаємовідносин суспільства, держави і бізнесу.

Разом з тим, подальше розгортання комплексу технологічних змін у вигляді четвертої промислової революції забезпечує оптимістичні прогнози щодо створення робочих місць. Незважаючи на застереження на зразок «машини замінять людей на виробництві», «роботи виконуватимуть роботу за людей», вбачається можливим створення нових робочих місць. Підставами для цього є очікування та прогнози щодо виробництва сучасного обладнання та матеріалів. Зростаючий потенціал робототехніки дозволяє передбачити можливості підвищення продуктивності праці, а не скорочення робочих місць.

На думку вчених, реакцією на розгортання четвертої індустріальної революції є глобальна цифровізація суспільства [5]. «При системному державному підході цифрові технології будуть значно стимулювати розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з істотних факторів розвитку демократії в країні, підвищення продуктивності, економічного зростання, а також підвищення якості життя громадян України» – зазначено в Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки [7].

Отже, впровадження енергоефективних та ресурсозберігаючих технологій, цифровізація виробничих процесів, розвиток мехатроніки та робототехніки – у своїй сукупності – можуть розглядатися як рушійні сили підвищення рівня зайнятості населення. Однак, потребують фахівців високого рівня кваліфікації, здатних створювати сучасні автоматизовані виробничі системи та управляти ними. Тобто сфера виробництва потребуватиме фахівців все вищого рівня кваліфікації, зокрема інженерних, технічних спеціальностей.

Проблеми ресурсоефективності та екології, поряд з активним розвитком smart-технологій, очевидно, змінять не лише виробничі технології, а й матеріали, способи будівництва тощо. Вже зараз з'являються нові види робіт, пов'язані з монтажем, обслуговуванням та ремонтом енергоефективного обладнання, поширення якого обумовлюється потребою використання відновлюваних джерел енергії. Виконання цих робіт також потребує робочої сили відповідної якості.

Можливо припустити, що практика «спільного користування», «повторного, циклічного використання» продукції призведе до зменшення кількості робочих місць у торгівлі через зниження попиту на певні види товарів. Водночас, потребуватиме фахівців з питань виготовлення та споживання екологічної продукції. У цій сфері очікується зростання зайнятості, пов'язане з поширенням онлайн-торгівлі та застосуванням аналітики цифрових даних для забезпечення персоналізованого клієнтоорієнтованого підходу до споживачів.

Отже, впровадження підходів економіки замкнутого циклу, шерингової економіки може забезпечити позитивний потенціал для радикальної трансформації сфери зайнятості упродовж найближчих років.

Результати проведеного аналізу засвідчують, що подальші зрушення у сфері зайнятості будуть складними і багатограними та обумовлюватимуться швидкістю технологічних перетворень, готовністю суспільства до цих перетворень.

За оцінками світових експертів, технологічні зміни, які принесе четверта промислова революція, забезпечать позитивний вплив на сферу зайнятості населення. Неминучою є трансформація ситуації на ринку праці: окрім виникнення нових виробничих функцій та професій, прогнозується поширення нових видів і форм зайнятості.

Незважаючи на стримано-оптимістичні прогнози щодо зайнятості населення в епоху цифрових технологій, вирішення проблем соціального розвитку країни напряму залежатиме від послідовності, системності та зваженості державної політики. Вона має бути спрямована на захист прав та інтересів, гарантування безпеки громадян, надання допомоги у розвитку власного потенціалу, засвоєнні нових норм суспільного життя.

Лише зважена державна політика зайнятості населення, заснована на реалізації таких механізмів та виборі такого інструментарію, які здатні забезпечити гнучкість регулювання, відкритість до інновацій, гарантуючи захист прав та свобод громадян, здатна забезпечити збалансування інтересів усіх учасників ринку праці.

Зміна пріоритетів державної політики, що вбачається у напрямку посилення інвестиційного потенціалу та податкового стимулювання, підтримання інноваційних проектів та високотехнологічних виробництв, заохочення наукових пошуків та підприємницьких ініціатив, є необхідною умовою економічного зростання.

Подальше розв'язання проблем продуктивної (з точки зору забезпечення ефективного суспільного виробництва та задоволення потреб працівників на рівні не менше встановлених законодавством гарантій) зайнятості населення можливе через: зміну базових підходів щодо регулювання взаємовідносин учасників

Висновки

ринку праці; оновлення системи національної класифікації професій; актуалізацію освітніх стандартів та відповідних освітніх програм; розбудову дієвої системи професійної орієнтації молоді з урахуванням потреб ринку праці; сприяння громадянам різних вікових груп у професійному визначенні та професійній реалізації в умовах виникнення нових професій (та зникнення інших), а також професійному розвитку протягом життя.

Література.

1. Єрмоленко В. Готовність ділитися: чому спільне використання речей стає світовим трендом? Інтерв'ю з засновницею Zipcar. URL: <https://hromadske.ua/posts/hotovnist-dilytysia-chomu-spilne-vykorystannia-rechei-staie-svitovym-trendom-interviu-z-zasnovnytseiu-zipcar>.

2. Єрмоленко В. Кругообіг речей: як Європа йде до зменшення відходів. URL: <https://hromadske.ua/posts/rechi-yevropa-zmenshennia-vidkhodiv>.

3. Зварич І. Глобальна циркулярна економіка як засіб побудови нового екологічно стійкого суспільства. *Світ фінансів*. 2016. Вип. 4 (49). С. 148–155.

4. Зварич І. Циркулярна економіка і глобалізоване управління відходами. *Журнал європейської економіки*. 2017. Т. 16. № 1. С. 41–57.

5. Карпенко О. Цифрове врядування: імперативи реалізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць ОРІДУ. 2017. Вип. 3 (71). С. 57–61.

6. Кваша Т. К. Мусіна Л. А. Вимірювання зеленого зростання в Україні: концепції, системи індикаторів, досвід формування та перспективи застосування: монографія; за заг. ред. Мусіної Л. А. Київ: УкрІНТЕІ, 2015. 280 с.

7. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80>.

8. Мусіна Л., Кваша Т. Еко-інновації в ресурсоефективній економіці. Сучасні концепції, рушії розвитку та бар'єри, рекомендації щодо політики поширення в Україні. URL: http://www.uintai.kiev.ua/images/files/monografii/monografiya_12-2017.pdf.

9. Сергієнко, Л. В. Впровадження циркулярної економіки в Україні: державно-управлінський аспект: дис. ...канд. наук з державного управління: 25.00.02. Чернівці, 2017. 265 с.

10. У Давосі знайшли альтернативу показнику ВВП. URL: <https://economics.unian.ua/finance/2367375-udavosi-znayshli-alternativu-pokazniku-vvp.html>.

11. В Давосе придумали альтернативу показателю ВВП. И кто теперь мировой лидер? URL: <https://meduza.io/cards/v-davose-privdumali-alternativu-pokazatelyu-vvp-i-cto-teper-mirovoy-lider>.

12. European Circular Economy Stakeholder Platform: A joint initiative by the European Commission and the European Economic and Social Committee. URL: <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/strategies>.

Ірина Сенча

доцент кафедри проектного менеджменту
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.пед.н., доцент

Сергій Сенча

тимчасово виконуючий обов'язки начальника управління комунікацій та інформаційної політики Одеської обласної державної адміністрації, аспірант кафедри проектного менеджменту ОРИДУ НАДУ при Президентіві України

ПЛАНУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ: ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ЛОГІКО-СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

У статті висвітлено досвід застосування логіко-системного підходу під час розроблення регіональної цільової програми розвитку громадянського суспільства в Одеській області. Особливу увагу зосереджено на встановленні логічних взаємозв'язків між проблемами розвитку громадянського суспільства в Одеській області та цілями відповідної регіональної програми. Запропоновано індикатори досягнення стратегічної мети і конкретних цілей програми, а також шляхи та заходи щодо налагодження взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства в Одеській області в аспекті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки.

Ключові слова: громадянське суспільство, логіко-системний підхід, регіональна цільова програма, індикатори досягнення цілей.

Irina Sencha

Associate Professor of Project Management Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Docent, PhD in Pedagogic Sciences

Sergiy Sencha

substituting the Head of the Department of communications and information policy
of Odessa Oblast State Administration, PhD student of Project Management Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

PLANNING OF STATE POLICY IMPLEMENTATION ON CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT IN ODESSA OBLAST: THE EXPERIENCE IN APPLYING LOGICAL AND SYSTEMATIC APPROACH

Taking into account the variety of problems faced by the state executive authorities in the regions when planning and organizing the interaction with civil society, as well as the considerable uncertainty of the external environment and the limited human, financial and time resources, it is expedient to apply project management methods and tools for this activity. In particular, in the process of developing regional target programs for the promotion of civil society, it is appropriate to use the logical and systematic approach, the analytical and managerial tool, which is now used in one form or another by the majority of unilateral and multilateral international financial assistance organizations, by many European governmental organizations, and is also recommended by European Commission as a must-use method for developing external assistance projects.

The purpose of the paper is to highlight the experience of implementing a logical and systematic approach when developing a regional target program for the civil society development in the Odessa oblast.

A logical and system (logical system) approach is an analytical process and, at the same time, a set of interrelated tools used in this process for the purpose of structured and systematic analysis of a project or program. The product of this process is a logical block diagram (or, shorter, a logical schema), which is presented in the form of a table of four columns and four (or more) lines containing the main elements of the project / program, namely: the hierarchy of goals; the main external factors that are critical to the success of the goals; indicators and sources of verification that allow you to measure the success of your goals.

Analysis of the civil society development in the Odessa oblast and the structuring of problems in this field allowed to formulate the goals of the regional target program for the civil society development and perform their decomposition in the form of a tree-like scheme (tree) of goals. The achievement of the main (strategic) objective of the program is envisaged through the following specific objectives: to ensure the further balanced development of civil society institutions; to ensure systematic participation of the public in the formation and implementation of state, regional policy, addressing issues of local importance; to stimulate the cooperation of civil society institutions and public authorities on the basis of partnership for the actualization and solution of socially significant territorial development problems. The lower level of the target tree, which contains the results of the decomposition of specific goals, can be used to formulate the objectives of the activity and appropriate measures that will ensure the achievement of these goals and the strategic goal in general.

The results of the analysis of the civil society development problems of the Odessa oblast and the objectives of the regional

target program formed the basis for constructing a logical structural scheme of the program, which contains: description of the program structure (strategic goal, specific goals, expected results and planned actions / measures); indicators for verifying the achievement of certain goals and results; sources of verification - sources of information and methods that are planned to be used for its collection and reporting preparation; assumptions - that is, those external factors and conditions that are not subject to control by the executors / participants of the program, but can affect the achievement of its goals and results. The article presents the fragment of the developed logic scheme, as well as the ways of achieving the specific objectives of the program and measures that meet the set goals.

The main advantages of applying the logical and structural approach in the process of developing regional target programs are: standardization of the format for providing program content, which greatly simplifies the verification of the logic of the proposed tasks and measures, assessment of their adequacy to the set goals, as well as the logical correlation of the specified goals and their relevance; simplifying the procedure for developing a monitoring plan and evaluation program, as well as reporting and comparing planned and final achievements.

Key words: civil society, logical and structural approach, regional target program, indicators for goals achievement.

Постановка проблеми

Підвищення ефективності взаємодії з інститутами громадянського суспільства є на теперішній час одним із найважливіших завдань органів влади в Україні. З метою налагодження партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» було затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки. Реалізацію Стратегії на регіональному та місцевому рівнях доручено обласним державним адміністраціям. Зокрема, вони зобов'язані розробити та забезпечити затвердження регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства [3].

Враховуючи множину проблем, з якими стикаються органи державної виконавчої влади в регіонах під час планування і організації взаємодії з громадянським суспільством, а також значну невизначеність зовнішнього середовища та обмеженість людських, фінансових і часових ресурсів, є доцільним застосування в цій діяльності методів та інструментів проектного менеджменту. Зокрема, у процесі розроблення регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства ефективним є застосування логіко-системного підходу – аналітичного та управлінського інструменту, який зараз використовується в тій чи іншій формі більшістю односторонніх і багатосторонніх міжнародних організацій фінансової допомоги, багатьма європейськими урядовими організаціями, а також рекомендований Європейською комісією як обов'язковий для використання метод розроблення проектів з надання зовнішньої допомоги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Впровадженню методології управління проектами в сферу державного управління присвячено багато праць як вітчизняних, так і іноземних науковців – С. Д. Бушуєва, В. Н. Буркова, В. Воропасва, В. М. Воротіна, Ф. Грея Клиффорда, Н. М. Драгомирецької, І. І. Мазура, В. Д. Шапіро, Ю. П. Шарова, І. А. Чикаренко та інших. Досить докладно опрацьовано загальні засади застосування інструментів проектного менеджменту в державно-управлінській діяльності; доведено ефективність проектного підходу до реалізації стратегій

інноваційного розвитку територій; визнано, що застосування інструментів проектного менеджменту є оптимальним у випадку необхідності досягнення цілей в умовах обмежених ресурсів та у період кризового стану об'єкта управління.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний інтерес науковців до даної проблематики, питанням використання методології та інструментарію проектного менеджменту під час розроблення регіональних цільових програм не приділяється достатньої уваги. Зокрема, у [4, с. 51–53] зазначається, що для покращення якості результатів тієї чи іншої програми повинна використовуватися система управління проектом циклом, у тому числі логіко-системний метод, а логіко-структурна схема є необхідним елементом програми/проекту відповідно до технології управління проектом циклом. Проте опису відповідних інструментів та особливостей їх застосування саме у процесі розроблення програм не надається, що і зумовило вибір теми даної статті.

Мета статті – висвітлення досвіду застосування логіко-системного підходу під час розроблення регіональної цільової програми розвитку громадянського суспільства в Одеській області.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Керівництва проектом циклом, розробленого Європейською комісією, логіко-системний (логічний системний) підхід – це аналітичний процес та, водночас, набір взаємопов'язаних інструментів, які використовуються в цьому процесі з метою структурованого і систематизованого аналізу проекту або програми. Продуктом цього процесу є логічна структурна схема (або коротше – логічна схема), яка надається у вигляді таблиці із чотирьох стовпців та чотирьох (або більше) рядків, що містять основні елементи проекту/програми, а саме:

- ієрархію цілей;
- основні зовнішні фактори, які мають вирішальне значення для успішного досягнення цілей;
- індикатори та джерела перевірки, які дозволяють оцінити успішність досягнення цілей [1, с. 71–72].

При цьому для визначення ієрархії цілей будується деревоподібна схема цілей, яка являє собою стислий опис бажаної майбутньої ситуації. Зазначена схема будується на основі аналізу реальної проблемної ситуації, результати якого подаються також у вигляді деревоподібної схеми – дерева проблем. Таким чином

негативна ситуація дерева проблем перетворюється на рішення, які представляються як позитивні досягнення, а потенційні цілі базуються виключно на чітко визначених пріоритетних проблемах [1, с. 84].

Аналіз розвитку громадянського суспільства в Одеській області досить докладно представлено в [2; 5]. Зокрема, основними проблемами визначено:

- поширеність більшості організацій, що зареєстровані в області, на територію міст обласного значення та недостатнє охоплення інших населених пунктів, внаслідок чого знижується ефективність акумулювання і реалізації громадських ініціатив та можливість здійснення громадянського впливу на формування та реалізацію державної та регіональної політики;
- професійна та фізкультурно-спортивна спрямованість переважної більшості громадських об'єднань; недостатня частка молодіжних та дитячих громадських об'єднань, а також активних громадських об'єднань, що спрямовані на захист прав та інтересів населення;
- недостатнє використання органами публічної влади існуючого потенціалу інститутів громадянського суспільства для розв'язання територіальних суспільно значущих проблем;
- нерівномірна і переважно ситуаційна активність громадських об'єднань Одеської області;
- неготовність інститутів громадянського суспільства до співпраці з органами публічної влади та небажання брати часткову відповідальність за вирішення суспільно значущих проблем;

- недостатня активність та підготовленість представників громадських об'єднань та органів публічної влади до публічного діалогу і конструктивного вирішення проблем, недостатній рівень громадянської, політичної, правової культури, схильність до критики без конструктивних пропозицій, пасивність, взаємна недовіра, в деяких випадках і політична конфронтація.

Отже, результати аналізу розвитку громадянського суспільства в Одеській області дають підстави для побудови дерева проблем (рис. 1).

Структуризація проблем, пов'язаних з розвитком громадянського суспільства в Одеській області, дозволила сформулювати цілі регіональної цільової програми розвитку громадянського суспільства та виконати їх декомпозицію у вигляді деревоподібної схеми (дерева) цілей (рис. 2).

Отже, досягнення головної (стратегічної) мети зазначеної програми передбачається через досягнення наступних конкретних цілей: забезпечити подальший збалансований розвиток інститутів громадянського суспільства; забезпечити системну участь громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення; стимулювати співпрацю інститутів громадянського суспільства і органів публічної влади на засадах партнерства щодо актуалізації та вирішення суспільно значущих проблем територіального розвитку. Зауважимо, що нижній рівень дерева цілей, який містить результати декомпозиції конкретних цілей, може використовуватися для формулювання завдань діяльності та відповідних



Рис. 1. Дерево проблем (фрагмент)

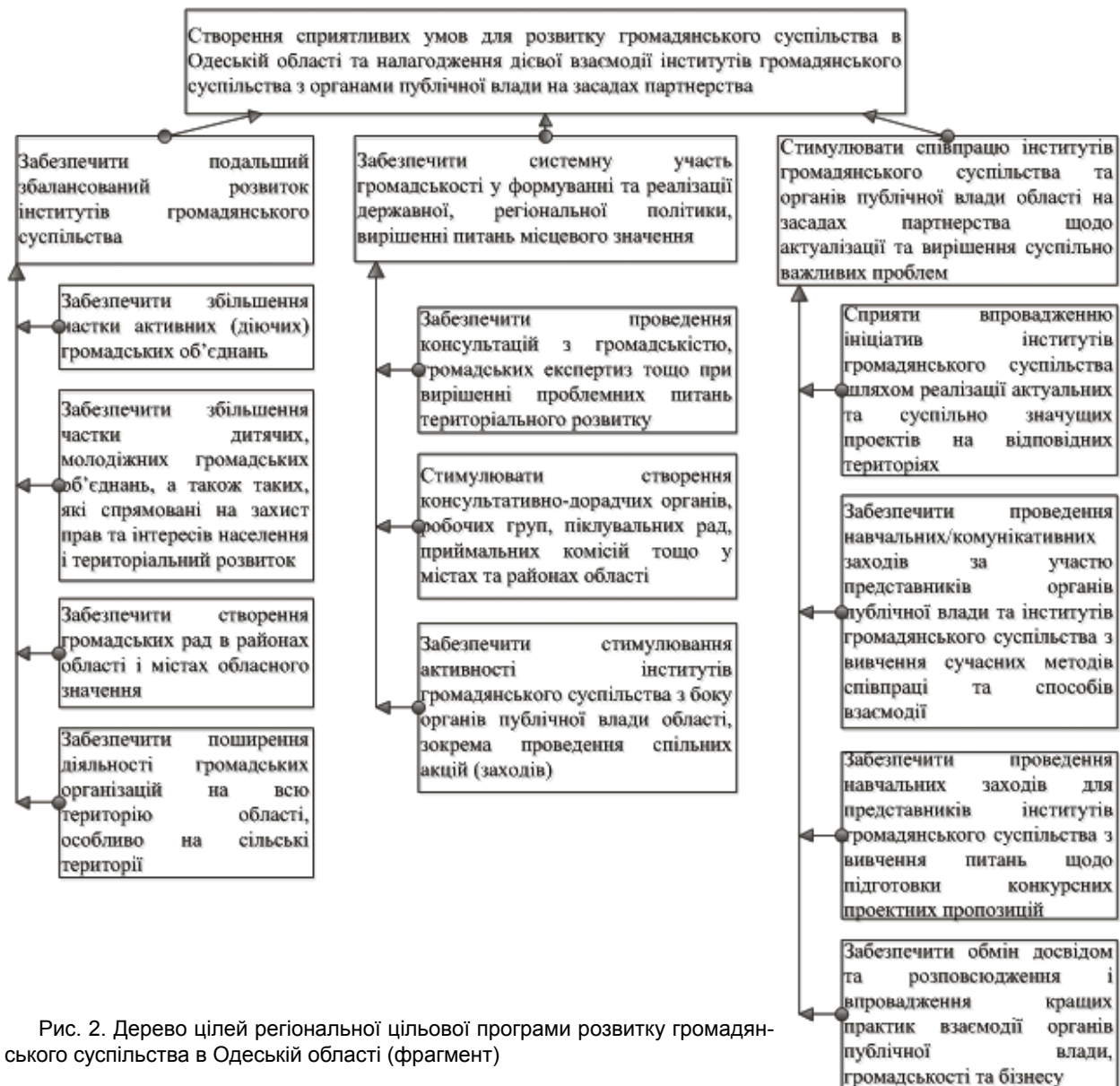


Рис. 2. Дерево цілей регіональної цільової програми розвитку громадянського суспільства в Одеській області (фрагмент)

заходів, які забезпечать досягнення цих цілей та стратегічної мети загалом.

Результати аналізу проблем розвитку громадянського суспільства Одеської області та цілей регіональної цільової програми склали основу для побудови логічної структурної схеми зазначеної програми, яка містить: опис структури програми (стратегічна мета, конкретні цілі, очікувані результати та заплановані дії/заходи); індикатори для перевірки досягнення визначених цілей і результатів; джерела перевірки – джерела інформації і методи, що планується використовувати для її збору та підготовки звітності; припущення – тобто ті зовнішні фактори та умови, які не піддаються контролю з боку виконавців/учасників програми, але можуть впливати на досягнення її цілей і результатів. Зважаючи на великий обсяг інформації, у таблиці 1 представлений лише фрагмент розробленої логічної схеми.

Декомпозиція конкретних цілей програми показує, що їх досягнення має відбуватися шляхом:

- налагодження дієвих комунікацій між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства і підприємницькими структурами для забезпечення врахування громадської думки у плануванні і реалізації завдань територіального розвитку;
- створення спільного інформаційного простору щодо висвітлення співпраці органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства з метою розповсюдження кращих практик партнерства та подолання взаємної недовіри і пасивності;
- організації взаємодії інститутів громадянського суспільства з метою підвищення інформованості щодо найбільш успішних практик взаємодії з органами публічної влади та обміну відповідним досвідом;
- проведення навчальних/комунікативних заходів для представників інститутів громадянського суспільства та працівників органів публічної влади

Логічна структурна схема регіональної цільової програми розвитку громадянського суспільства в Одеській області (фрагмент)

Структура програми	Індикатори
<p>Стратегічна мета</p> <p>Створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства в Одеській області та налагодження дієвої взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади на засадах партнерства</p>	<p>1. Відносна (до попереднього року) частка громадян, залучених до роботи в громадських організаціях;</p> <p>2. Відносна (до переднього року) кількість отриманих/врахованих у прийнятті рішень пропозицій від інститутів громадянського суспільства;</p> <p>3. Відносна (до попереднього року) частка протестних акцій у загальній кількості акцій/заходів, здійснених інститутами громадянського суспільства;</p> <p>4. Відносна (до попереднього року) частка спільних акцій/заходів, проведених органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства у загальній кількості проведених акцій/заходів</p>
<p>Конкретні цілі</p> <p>1. Забезпечити подальший збалансований розвиток інститутів громадянського суспільства;</p> <p>2. Забезпечити системну участь громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення;</p> <p>3. Стимулювати співпрацю інститутів громадянського суспільства і органів публічної влади на засадах партнерства щодо актуалізації та вирішення суспільно значущих проблем територіального розвитку</p>	<p>1.1. Відносна (до попереднього року) частка діючих (активних) інститутів громадянського суспільства;</p> <p>1.2. Відносна частка (до попереднього року) дитячих, молодіжних громадських об'єднань, а також таких, які спрямовані на захист прав та інтересів населення і територіальний розвиток;</p> <p>1.3. Відносна кількість (до загальної кількості районів і міст обласного значення) громадських рад;</p> <p>1.4. Кількість громадських організацій (одиниць/тис. осіб населення), діючих на всій території області;</p> <p>2.1. Відносна кількість (до попереднього року) проведених консультацій з громадськістю, експертиз тощо;</p> <p>2.2. Відносна кількість (до загальної кількості районів і міст обласного значення) консультативно-дорадчих органів, робочих груп, піклувальних рад, приймальних комісій тощо;</p> <p>2.3. Частка спільних акцій (заходів), проведених органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства у межах співпраці, у загальній кількості акцій (заходів), проведених в містах і районах області;</p> <p>3.1. Відносний обсяг (до попереднього року) фінансових ресурсів, які спрямовані на реалізацію проектів інститутів громадянського суспільства, відібраних на конкурсній основі;</p> <p>3.2. Відносна кількість (до попереднього року) проектів, реалізованих силами інститутів громадянського суспільства;</p> <p>3.3. Кількість навчальних/комунікативних заходів з вивчення сучасних методів співпраці та способів взаємодії, проведених за участю представників громадськості та органів публічної влади; відсоткове співвідношення учасників зазначених заходів</p>

з вивчення сучасних методів роботи та способів взаємодії з метою подолання проблеми недостатньої підготовленості представників громадських об'єднань та органів публічної влади до публічного діалогу і конструктивного вирішення проблем;

- налагодження дієвої співпраці органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, зокрема, через проведення спільних заходів та організацію конкурсів з визначення програм/проектів, розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка за рахунок коштів обласного бюджету.

Враховуючи визначені шляхи досягнення конкретних цілей програми було розроблено заходи, що відповідають встановленим цілям (рис. 3–5).

В результаті реалізації заходів регіональної цільової програми розвитку громадянського суспільства в Одеській області очікується:

- підвищення активності інститутів громадянського суспільства області, підтримка позитивного

іміджу активних громадських об'єднань, мотивація інститутів громадянського суспільства до активної співпраці з органами публічної влади на засадах партнерства, в тому числі шляхом реалізації програм (проектів, заходів) на умовах спільного фінансування;

- розширення функцій громадських об'єднань, зокрема, контролюючих у сфері боротьби з корупцією, розподілу соціальної допомоги, надання громадськості широких можливостей для реалізації права брати безпосередню участь у вирішенні конкретних завдань територіального розвитку;
- підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування щодо форм і методів співпраці з органами публічної влади, мотивація органів публічної влади до активізації співпраці з громадськістю, підвищення рівня прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади; поширення позитивного досвіду та впровадження новітніх форм і методів співпраці органів публічної влади та інститу-



Рис. 3. Взаємозв'язок підцілей цілі 1 та заходів для їх досягнення.



Рис. 4. Взаємозв'язок підцілей цілі 2 та заходів для їх досягнення.

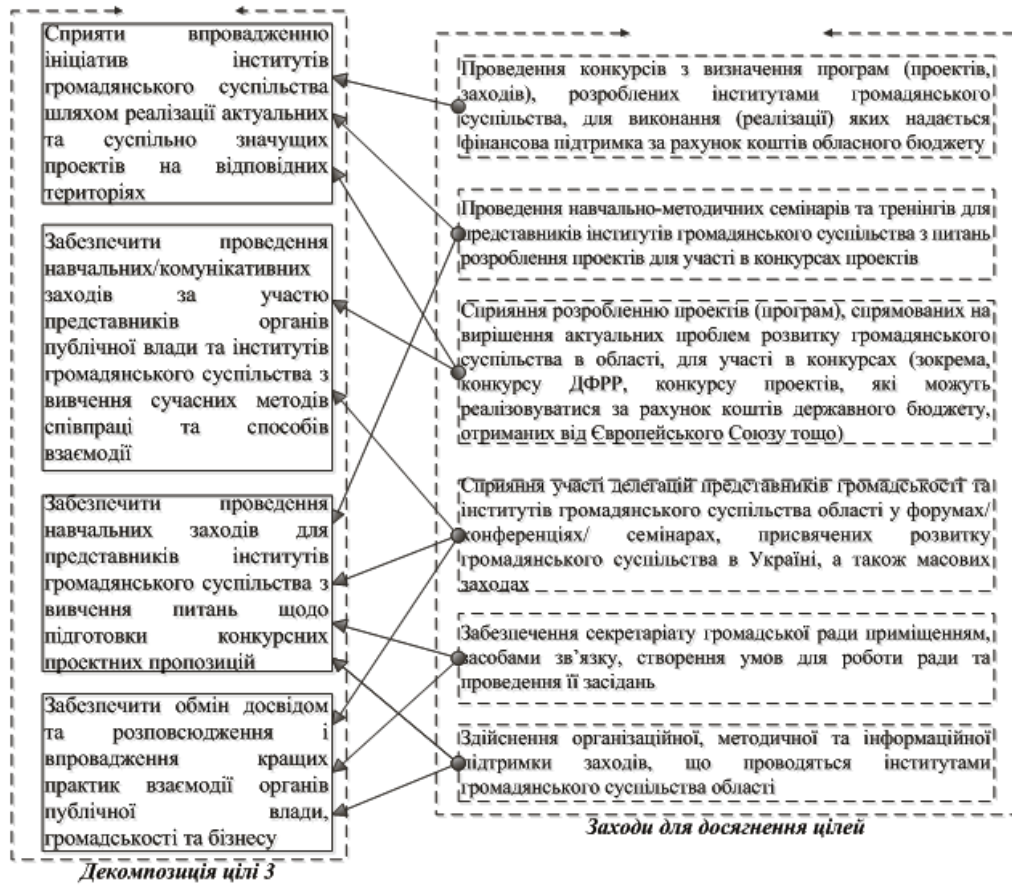


Рис. 5. Взаємозв'язок підцілей цілі 2 та заходів для їх досягнення.

тів громадянського суспільства, зокрема, з питань протидії корупції та протидії інформаційній агресії.

Висновки

Основними перевагами застосування логіко-структурного підходу у процесі розроблення регіональних цільових програм є: стандартизація формату надання змісту програм, що значно спрощує перевірку логіки запропонованих завдань і заходів, оцінку їх адекватності встановленим цілям, а також логічного взаємозв'язку власне визначених цілей та їх актуальності; спрощення процедури розроблення плану моніторингу і оцінки програми, а також формування звітності та порівняння планових і кінцевих досягнень.

Проте, власне логіко-структурний підхід є тільки аналітичним інструментом, він не надає готових рішень та не може замінити досвід та компетентність розробників програм. З огляду на це, аналіз ефективності застосування конкретних інструментів проектного менеджменту у практичній діяльності органів публічної влади потребує подальших наукових досліджень, крім того, необхідним є поширення відповідного позитивного досвіду та здійснення заходів щодо набуття відповідних компетенцій державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування.

Література.

1. Керівництво з управління проектним циклом / Європейська комісія – EuropeAID. URL: http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/index_en.htm.

2. Про затвердження Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2018–2020 роки // Проект рішення Одеської обласної ради. URL: <https://oda.odessa.gov.ua/img/item/0/122.pdf>.

3. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

4. Проектний менеджмент у публічному управлінні: підручник; кол. авт.; за наук. ред. Ю. П. Шарова. Київ: НАДУ, 2017. 344 с.

5. Сенча С. Сучасні тенденції і проблеми розвитку громадянського суспільства в Одеській області. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 3(71). С. 110–118.

Сергій Янюк

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
старший викладач Військової академії

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНА УКРАЇНИ: МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Проаналізовано значущість територіальної оборони як вагової складової національної безпеки щодо забезпечення належного захисту суверенітету та територіальної цілісності України. Відзначено особливу роль обласних та районних державних адміністрацій в організації та виконанні заходів територіальної оборони. Наголошено на завданнях місцевих держадміністрацій з питань територіальної оборони у відповідності до дючої законодавчої бази та неналежному відображенні цих завдань у щорічних Програмах «Територіальної оборони». Висвітлено недоліки у професійній підготовці керівного складу зон територіальної оборони з питань застосування військових формувань та їх комплектування військовослужбовцями із місцевих громадян.

Ключові слова: територіальна оборона, воєнна організація держави, нормативно-правова база, територіальна цілісність, національна безпека.

Serhiy Yaniuk

PhD student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Senior Instructor of the Odessa Military Academy,

TERRITORIAL DEFENSE OF UKRAINE: MECHANISMS OF REALIZATION

The article conducts an analysis of the significance of territorial defense as a mechanism of state regulation in the context of national security and its role at the regulatory-legal level.

Presently in Ukraine a coherent theory of national security provision and territorial defense has not been developed as a constituent of the military organization.

The types and criteria of possible threats and dangers lack definition; combined with inconsistency in the development of mechanisms of state provision of legal regulation of territorial defense, this leads to the loss of sovereignty and state independence, which is not able to resist these threats.

The main characteristic of a modern democratic state is the rule of international law that forms the basis of existence of the international community and the maintenance of peace. The existence of a state is impossible without territory.

Ensuring the territorial integrity of the state is the basis of national security, the fundamental rule of international law. Since territorial defense is a component of the military organization of the state in ensuring national security, it must have a well-defined legal and regulatory framework.

The existing regulatory framework for the defense sector includes more than forty laws and over one hundred and thirty amendments to them, accompanied by decrees of the President of Ukraine and decisions of the National Security Council, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The goal of territorial defense is to provide for defense of the state that is representative of the popular democratic support and to improve the system of military organization of the state in terms of protecting territorial integrity and sovereignty.

Establishing an effective legal and regulatory framework for territorial defense of Ukraine, as a component of the military organization, will enable the state to ensure its national security and sovereignty.

Key words: territorial defense, military organization of the state, normative-legal base, territorial integrity, national security.

Постановка проблеми

Посилення негативних геополітичних тенденцій, активізації міжнародного тероризму, впливу деструктивних гуманітарних, соціальних, економічних та політичних факторів у світі та в Україні обумовлюють загострення проблем, зокрема пов'язаних з наявністю недосконалостей забезпечення національної безпеки країни, невідповідності її сучасним потребам. Все це загострює необхідність їх задоволення через розробку та запровадження нових інструментів, придатних для розв'язання сьогоденних наукових проблем національної безпеки України, яка окреслює широке коло взаємозв'язаних складових.

Найважливішою з них є воєнна безпека, забезпечення якої покладається на воєнну організацію держави. Головна функція цього виду безпеки та основний обов'язок воєнної організації надто відповідальні, мають стратегічний характер та полягають у гарантованому забезпеченні незалежності, територіальної

цілісності та суверенітету нашої країни. Головною метою системи воєнної безпеки є завчасне виявлення військових загроз та небезпек інтересам держави, а також рівнозначна та завчасна протидія їм. У цьому вимірі своєрідне поле функцій покладається на територіальну оборону України, яка є невід'ємною складовою воєнної організації нашої держави. Її пріоритетні функції зосереджені на надійному забезпеченні воєнної безпеки [9]. Пріоритетні завдання державотворення та розбудови Збройних Сил України (далі – ЗСУ) є особливими та полягають у належному забезпеченні національної безпеки, суверенітету, незалежності, територіальної цілісності України в умовах гібридної війни зі сторони Російської Федерації (далі – РФ).

Вище військово-політичне керівництво РФ підготувало та розв'язало збройний конфлікт у 2014 році. Проте, його омріяний результат – «бліцкриг по-російськи» не досягнуто, а також провалилося втілення ідеї

Янюк С. В., 2018.

«Новороссию». Водночас РФ отримала відчайдушний супротив українського суспільства, в тому числі від населення південно-східних регіонів України. Значно посилилася зовнішня політична та санкційна підтримка України з боку країн ЄС та США.

Прагнучи до реваншу, досягнення попередньо визначених військово-політичних цілей, РФ спроможна на будь-які дії, зокрема і до ведення мережево-центричної війни. Її елементи яскраво проявилися під час підготовки та здійснення анексії Криму, окупації частини Донецької та Луганської областей. Цей тип війни заснований на збільшенні бойової потужності утворення об'єднаних сил за рахунок утворення та використання інформаційно-комунікаційної мережі. Вона поєднує можливості джерел інформації (розвідки), органів управління та засобів ураження (придушення). Ця мережа забезпечує надання учасникам операції достовірної та повної інформації про обстановку в реальному часі [6].

Слід зазначити, що мережево-центричну війну спроможна вести тільки економічно та технологічно розвинута країна, яка володіє належним військовим та економічним потенціалом. Можливо тому РФ на повномасштабне ведення цього типу війни проти України (приміром як США в Іраку) не наважилась з урахуванням низки інших об'єктивних та суб'єктивних причин. Концепція ведення такої війни загострює увагу до покращення ефективності управління силами та засобами, підвищення темпу операції, синхронізації бойових дій, зростання живучості своїх військ, фізичне знищення противника [6].

Вагомим способом протидії супротивнику є організація заходів опору зовнішній та внутрішній агресії, зокрема силами та засобами територіальної оборони України як одного із провідних суб'єктів забезпечення її воєнної безпеки. У цьому контексті, зокрема, актуалізуються проблеми державного регулювання територіальної оборони України, які обумовлені недосконалістю чинного нормативно-правового забезпечення цього виду оборони, зокрема в аспекті функцій, завдань та повноважень місцевої влади. Так, відповідно до закону України «Про оборону України», певна частина завдань з організації територіальної оборони на території областей покладається на місцеві органи публічної влади. Зокрема, недосконалості механізмів державного регулювання територіальної оборони України спричинили часткову втрату її територіальної цілісності та загрозу щодо втрати незалежності [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Фундаментальні теоретико-методологічні засади механізмів державного управління та регулювання процесів забезпечення національної безпеки розглянуто у працях вітчизняних науковців: В. Б. Авер'янова,

І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, О. М. Бандурки, С. А. Буткевича, І. П. Голосніченка, Ю. В. Дубка, М. В. Корнієнка, В. В. Крикуна, В. І. Оліфера, В. М. Плішкина, М. Б. Саакяна, І. О. Шаповалової, Ю. С. Шемшученка інших.

Концептуально розбудова та функціонування системи забезпечення національної безпеки, механізмів державного управління складовими силами оборони досліджувалися у працях вітчизняних науковців: В. Абрамова, В. Богдановича, В. Горбуліна, М. Єжеєва, А. Качинського, Д. Кучми, В. Мандрагелі, С. Мосова,

Г. Почепцова, А. Семенченка, В. Смолянюка, О. Устименка, М. Шевченка, інших.

Безпосередньо проблеми становлення та розвитку територіальної оборони України розглянуто у працях І. С. Романченка, В. С. Фролова, О. І. Кузьмука, В. В. Плахова, О. П. Григова.

Незважаючи на наявність певного обсягу напрацювань, недостатньо розробленими залишаються питання державного регулювання територіальної оборони України, які є актуальними для сьогодення України.

Мета

Метою статті є розкрити роль і місце державних органів управління в організації територіальної оборони як складової військової організації держави по забезпеченню національної безпеки у вимірі нормативно-правового забезпечення.

Виклад основного матеріалу

Стаття 18 закону України «Про оборону України» розкриває сутність територіальної оборони України як системи загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період та визначає перелік її специфічних завдань. Цей закон покладає певні повноваження на обласні державні адміністрації щодо організації територіальної оборони у межах областей України. У Положенні про територіальну оборону України, яке введено у дію Указом Президента України від 23 вересня 2016 року № 06/2016, конкретизуються основні завдання і заходи щодо підготовки та ведення цього виду оборони в Україні. Значимість цього Положення полягає у визначенні для системи органів публічної влади України їх повноважень і завдань, переліку заходів та шляхів їх підготовки і реалізації, що сприяють розв'язанню проблем становлення та розвитку територіальної оборони на місцевому рівні. На виконання цього Указу Президента України вже на місцевому рівні розроблені та уведені в дію відповідні Положення та Програми, що реалізуються у щорічних Програмах «Територіальної оборони».

Завдання щодо організації та ведення територіальної оборони, повноваження органів публічної влади та військових формувань, порядок їх взаємодії визначені у Положенні про територіальну оборону України. Нажаль положення цього указу Президента України не в повній мірі визначають механізми взаємодії суб'єктів організації територіальної оборони в мирний час та особливий період в умовах ведення гібридної війни з боку РФ.

Тільки після втрати частини територій нашої країни, Радою Національної безпеки і оборони України 19 березня 2014 року ухвалюється рішення про створення оперативних штабів при обласних державних адміністраціях у прикордонних областях України. Керівництво держави 30 квітня 2014 року надало вказівку обласним державним організаціям (далі – ОДА) через військові комісаріати про необхідність формування батальйонів територіальної оборони в кожній області України. Загалом було сформовано 32 батальйони. Тобто, тільки на тлі розгортання військової агресії з боку РФ, розпочалося удосконалення відповідної нормативно-правової бази в Україні.

Невідкладного розвитку державного регулювання територіальною обороною України потребують нормативно-правові документи щодо повноважень суб'єктів

публічної влади, їх взаємодії з органами військового управління та військовими формуваннями.

Закон України «Про оборону України», ст. 18 визначає, що територіальна оборона – це система загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період і забезпечують виконання відповідних завдань [2]. Відповідно до Положення про територіальну оборону, затвердженого Указом Президента від 23 вересня 2016 № 406/2016р., вся територія України за адміністративним поділом поділяється на зони територіальної оборони, де при обласних та районних державних адміністраціях створюються відповідні штаби. Під час планування територіальної оборони в мирний час в цих адміністраціях відпрацьовуються плани територіальної оборони, до яких включаються заходи по її підготовці, створенні запасів матеріальних засобів, мобілізаційні заходи, заходи взаємодії з військовими формуваннями.

При веденні територіальної оборони на штаби зон та районів територіальної оборони покладається забезпечення надійного функціонування державних органів влади, охорони та оборони важливих об'єктів, що відносяться до їх відповідальності. Також під час ведення територіальної оборони на місцеві органи самоврядування покладається підтримка заходів правового режиму воєнного стану. В особливий період ці органи організують забезпечення сил і засобів, необхідних до виконання завдань територіальної оборони із залученням підприємств, матеріальних ресурсів, що знаходяться в межах адміністративно-територіального розподілу ОДА. Також беруть участь в контролі створення, зберігання та обслуговування запасів матеріальних засобів, що використовуються при веденні територіальної оборони.

В ході ведення територіальної оборони зональний штаб ОДА здійснює керівництво силами та засобами, які залучаються до цього виду оборони. Районні державні адміністрації (далі – РДА) організують штаби та здійснюють заходи щодо комплектування відповідних формувань та керівництво силами та засобами.

Обласні та районні державні адміністрації створюють свої Програми територіальної оборони. Дані програми ОДА та РДА визначають завдання щодо посилення підготовки в особливий період та при переході на правовий режим воєнного часу. Так, зокрема в Програмі територіальної оборони Харківської області визначено питання щодо:

- формування у мирний час та розгортання в особливий період підрозділів територіальної оборони;
- організації та підтримки у постійній готовності системи управління територіальною обороною в області;
- взаємодії обласної та районних державних адміністрацій, правоохоронних органів і органів військового управління при підготовці та виконанні завдань територіальної оборони;
- військово-патріотичного і духовно-морального виховання населення, прищеплення почуття особистої відповідальності за захист Батьківщини, міста, селища, своєї родини;
- системи інформування населення щодо надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру в умовах особливого періоду;

- системи підтримки у постійній готовності до використання за призначенням протирадіаційних укриттів і захисних споруд;
- підготовки обласних та районних лікарень до прийому поранених та постраждалих» [10].

Перелік завдань, визначених в програмі, потребує відповідного фінансового забезпечення із державного та місцевих бюджетів. Так, на теперішній час ОДА та РДА сумісно з ЗСУ в областях організують проведення «Єдиного всеукраїнського стрілецького дня» у рамках навчальних зборів за фінансовою підтримки місцевими органами влади, що передбачено законом України «Про військовий обов'язок і військову службу.

Загальна організація та керівництво територіальною обороною України покладається на Генеральний Штаб Збройних Сил України. Розбудова та удосконалення територіальної оборони (далі – ТрО) здійснюється з врахуванням зовнішньополітичної ситуації, війни на Сході України та зарубіжного досвіду. На початку 2018 року, в структурах ЗСУ, а саме – в Генеральному Штабі ЗСУ, командуванні Сухопутних військ, Оперативних командуваннях, обласних військоматах створені підрозділи управління територіальною обороною, а в районних комісаріатах введено посаду заступника військового комісара відповідного спрямування. В областях України розпочалося створення бригад батальйонного складу (до 6 батальйонів), що підвищує мобільність їх застосування при виконанні завдань в зонах територіальної оборони.

Створення Сил територіальної оборони має державне значення і спрямовано на суттєве підвищення рівня національної безпеки. Найшвидше і якісне формування Сил територіальної оборони на сучасному етапі потребує невідкладної, дієвої та всебічної участі всіх суб'єктів законодавчої та виконавчої влади України на всіх рівнях:

- Верховної Ради України щодо створені належної державної політики з відповідним нормативно-правовим забезпеченням;
- Кабінету Міністрів України у формуванні та реалізації цієї політики з відповідним її фінансуванням;
- Генерального штабу ЗСУ, ОДА та РДА у повсякденній організації, управлінні, взаємодії та ресурсному забезпеченні реалізації державної політики щодо створення спроможної територіальної оборони України.

Потребують невідкладного унормування виконання функцій суб'єктів ТрО, пов'язаних з:

- багатоступеневим управлінням територіальної оборони – Генеральний штаб ЗС України, Голова ОДА (начальник зони територіальної оборони), Голова РДА(при розміщенні в районі);
- відсутністю військової освіти та досвіду, відповідного військового звання у керівництва місцевих державних адміністрацій;
- невизначеним порядком застосування формувань територіальної оборони в інтересах інших зон територіальної оборони;
- невизначеністю функції контролю щодо створення, зберігання та обслуговування запасів матеріальних засобів зі сторони ОДА, РДА ;
- невизначеністю порядку фінансування підрозділів ТрО під час підготовки та в ході їх застосування на рівні обласних та районних бюджетів;

- евизначеність на нормативному рівні керівництва та управління ОДА по забезпеченню ресурсами при виконанні завдань ТрО.

Координацію діяльності стосовно заходів ТрО та виконання Програми територіальної оборони покладається на Департамент оборонної, мобілізаційної роботи та взаємодії з правоохоронними органами обласної державної адміністрації.

Реальне розуміння на загальнодержавному рівні наявності реальної загрози національній безпеці України, що виникла не без її участі та попередньої бездіяльності, змусило теперішнє військово-політичне керівництво значно збільшити чисельність та суттєво покращити матеріально-технічне забезпечення її ЗСУ у порівнянні з початком агресії у 2014 році. У цьому контексті невідкладною та першорядною є роль ОДА та РДА у створенні, запровадженні та затвердженні дієвого механізму морально-психологічного забезпечення, мотивування призовного населення до відмобілізування для комплектування підрозділів ТрО України. До невідкладного виконання зазначеного вище зобов'язує стаття 17 Конституції України [1], а саме: захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішими функціями як держави, так і справою всього Українського народу. Ціллю територіальної оборони є надання обороні держави характеру всенародної підтримки, удосконалення системи військової організації держави щодо захисту територіальної цілісності та суверенітету, створення відповідних умов стійкого функціонування державних органів і організацій, об'єктів інфраструктури та життєдіяльності, економіки в цілому, в разі можливої воєнної агресії, а також в разі введення воєнного часу та надзвичайного стану.

Потребує уваги формування розуміння поняття «національна безпека». Це поняття розглядається як складна соціально-політична система, яка, насамперед, включає взаємозв'язані державно-управлінську та соціальну складові. Це поняття є досить абстрактним та складним у розумінні та сприйнятті на рівні соціальної свідомості, простої людини. Національна безпека більш поширено розглядається у середовищі фахівців, експертів, науковців, які професійно задіяні у цій сфері або їх наукових інтересах. В науковому обігу це поняття також недостатньо досліджено, особливо у вимірі сучасного розуміння механізмів державного управління (регулювання) територіальною обороною України. Зокрема, у цьому аспекті постає питання про внесення змін до статті 17 Конституції України: доповнити, що забезпечення державної безпеки та захист кордонів України стосується не тільки військових формувань та правоохоронних органів, а й і органів публічної влади місцевого рівня [1].

Висновки

Враховуючи сьогоденну воєнно-політичну, економічну, соціальну обстановку в країні, державі як ніколи за всю історію свого існування необхідна надійна система забезпечення національної безпеки по захисту її суверенітету та територіальної цілісності. У цьому контексті вагомим фактором є територіальна оборона України.

Обласними та районними держадміністраціями започатковано втілення щорічних Програм «Територіальної оборони», які мають формальний характер у частині виконання завдань щодо формування у мир-

ний час та розгортання в особливий період підрозділів територіальної оборони. Завдання Програм не відповідають діючій законодавчій базі в розрізі формування військ ТрО, як окремої структури ЗСУ.

В Програмах прописані фінансові витрати, які значно менші від фактичної потреби на забезпечення підрозділів ТрО, що унеможлиблює виконання завдань з територіальної оборони та комплектування військових формувань особовим складом.

Залишається невизначеним порядком застосування формувань територіальної оборони в інтересах інших зон цієї оборони та керівництво цими формуваннями головами зон ТрО (головами ОДА) передусім у наслідок відсутності в них військової освіти та досвіду застосування підрозділів ТрО.

Внесення відповідних змін до Положення про територіальну оборону України, яке введено у дію Указом Президента України від 23 вересня 2016 року № 06/2016 та законом України «Про оборону України» покращить порядок формування, застосування, управління та фінансування підрозділів ТрО на місцевому рівні.

Література.

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст.141.
2. Закон Верховної Ради України «Про оборону України». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992. № 9. ст.106.
3. Про основи національної безпеки України: Закон Верховної Ради України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 39. ст.351.
4. Постанова Верховної Ради України № 509-VIII від 04.06.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-viii>.
5. Тероборона: підготовка до партизанської війни. URL: <http://mediarnbo.org/2016/05/26/teroborona-pidgotovka-do-partizanskoji-viyni>.
6. Вікіпедія. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Сетецентрическая_война.
7. Алямкін Р. В. Сила права vs. право сили: територіальна цілісність держав у сучасному світі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 96–99. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_21.
8. Р. Жангазы «Роль и место формирования территориальной обороны в системе общегосударственных оборонных и военных мероприятий. зарубежный опыт». URL: <https://yvision.kz/post/227030>.
9. А. А. Лобанов «Деякі погляди на побудову системи забезпечення воєнної безпеки України». *Наука і Оборона*, 2009. № 1. С. 55–58.
10. Програма територіальної оборони Харківської області на 2016–2017 роки. С. 2.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.071

Ельзара Мустафаєва

аспірантка кафедри публічного управління і регіоналістики,
ОРИДУ НАДУ при Президентові України

ІНСТРУМЕНТИ ДЕЛІБЕРАЦІЇ В ДОБРОВІЛЬНОМУ ОБ'ЄДНАННІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В статті здійснена спроба застосування концепту деліберативної демократії до процесів добровільного об'єднання територіальних громад. Визначені засади теоретичної моделі деліберативної демократії. Проаналізовані інструменти деліберативної демократії, що закріплені діючим законодавством України, які можуть бути застосовані в процесі оптимізації територіального устрою. Серед інструментів деліберативної демократії розглядаються громадське обговорення, публічні консультації, громадські слухання, громадські експертизи, загальні збори громадян за місцем проживання, участь громадськості у діяльності органів публічної влади тощо. Запропоноване використання позитивного західного досвіду деліберативної демократії в процесі добровільного об'єднання територіальних громад, зокрема напрацьованого в межах проекту SOWIT.

Ключові слова: деліберативна демократія, добровільне об'єднання територіальних громад, залучення громадськості, громадська участь

El'zara Mustafaieva

PhD student of the Public Administration and Regional Studies Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

TOOLS OF DELIBERATION IN THE VOLUNTARY CONSOLIDATION OF LOCAL COMMUNITIES

The article is devoted to such topical problem of the contemporary public policy of Ukraine as the processes of administrative and territorial transformation. The article attempts to apply the concept of deliberation democracy to the processes of voluntary consolidation of local communities. The principles of the theoretical model of deliberation are determined. The tools of deliberation, which are fixed by the current legislation of Ukraine, that can be applied in the process of optimization of the territorial system are analyzed. Among the instruments of deliberation are public discussion, public consultations, public hearings, public assessments, meetings of citizens at the place of their residence, public participation in the activities of public authorities, etc. The use of a positive western experience of deliberation in the process of voluntary consolidation of local communities, in particular, which is developed within the SOWIT project, is proposed.

The foundations of the theoretical model of deliberation are determined. It is argued that according to the paradigm of the deliberate democracy, a decisive role in democracy is not a «vote» and its result, which is perceived by the majority, but a deliberative process that takes place openly, which should result in a consensus on a particular problem for discussion. It is noted that the deliberate democracy assumes a broad involvement of citizens in solving socially significant problems, has, first of all, some prospects at the level of local communities. It is concluded that the Ukrainian legislation does not use the term «liberal democracy», but the current municipal legal regulation creates a certain normative basis for the introduction and use of relevant social practices.

Key words: deliberate democracy, voluntary consolidation of local communities, involvement of the public, public participation.

Постановка
проблеми

Одним із основних напрямів політики децентралізації в Україні є процес добровільного об'єднання територіальних громад. Процес формування спроможних територіальних громад в Україні є доволі динамічним. Станом на квітень 2018 р. в Україні утворено 755 об'єднаних територіальних громад, у складі яких перебуває вже майже 30% території України та мешкає понад 15% населення (переважно сільського). Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати численні проекти розвитку інфраструктури. Водночас існує низка невирішених проблем, що формують ризики для подальшої успішної реалізації

реформи. Зокрема, процес створення об'єднаних територіальних громад в деяких регіонах не має підтримки, а подекуди стикається зі прямим спротивом жителів, які побоюються, що їхні інтереси не будуть враховані в процесі територіальних перетворень.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Принципам, механізмам та технологіям проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні присвячений великий масив публікацій. Варто виділити роботи методологічного характеру Я. Верменич, Й. Вишотравки, Ю. Ганущака, К. Герасимюка, Р. Губаня, М. Дністрянського, О. Єгорченкової, І. Кресіної,

© Мустафаєва Е. Т., 2018.

О. Кучабського, І. Магновського, В. Малиновського, А. Матвієнка тощо. Процеси добровільного об'єднання територіальних громад викликали ряд публікацій методичного та практико-орієнтованого характеру – праці М. Барана, І. Верещука, В. Дрешпака, П. Жука, Л. Оленковської тощо. Окрім цього в українській науці державного управління та суміжних галузях сформувався помітний напрямок щодо дослідження ролі громадськості у процесах розвитку місцевого самоврядування – праці О. Батанова, О. Глинської, А. Крупника, Р. Максакової, Л. Муркович, О. Орловського, І. Попової, О. Прієшкіної тощо.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Незважаючи на численну літературу як з питань упорядкування адміністративно-територіального устрою, так і з питань безпосередньої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, проблема залучення громадян до процесів добровільного об'єднання територіальних громад поки що залишається

на периферії відповідних досліджень, зокрема не застосовувався методологічний набір деліберативної демократії.

Мета

Метою статті є дослідження концептуальних засад деліберативної демократії та визначення можливостей застосування її інструментарію до процесів добровільного об'єднання територіальних громад.

Вклад
основного
матеріалу

Латинське поняття «*deliberatio*» перейшло у науковий тезаурус з римського права і означає «обговорювати», «міркувати», «радитися», «зважувати "за" і "проти"», «здійснювати консультування» [1]. Ще давньоримському поетові Публію Сіру традиція приписує правовий «деліберативний» принцип «*Deliberandum est diu quod statuendum est semel*», тобто «відносно того, що передбачається створити на дуже довгий строк належить радитися так само дуже довго» [2]. За змістом до цього висловлювання підходить відоме прислів'я «Поки розумний думає, то дурень вже робить», тобто перед тим, як вчинити будь-яку дію, треба обміркувати сам процес і його можливі наслідки.

У сучасному англо-американському вжитку під деліберацією (*deliberation*) розуміється обговорення чи дискусія. Деліберація – це «повільність, неквапливість», «акт роздумів, зважування та вивчення причин "за" і "проти" вибору», це «ретельні обговорення і експертиза», обачність і обережність у процесі вибору найбільш прийняттого та ефективного рішення [3].

На основі визначеного в політичній науці виник особливий концепт демократичної теорії – «деліберативна демократія». Попередником нормативної моделі деліберативної демократії можна вважати Джона Дьюї, який пропонував трактувати демократію не лише як домінування позиції більшості, але звертав увагу на механізми досягнення влади більшістю. Він підкреслював значення громадських дискусій та дебатів, у процесі яких «домовляються» поміж собою різні соціальні спільноти. На відміну від домінуючої демократичної практики, де голосування є центральним елементом демократичного процесу (так звана електоральна де-

мократія), прибічники деліберативної демократії стверджують, що справжня легітимність публічних рішень може виникнути лише через їх попереднє всебічне обговорення, відкритість, терпимість до іншої думки, готовність скорегувати свою первісну позицію у разі виникнення в процесі обговорення «кращого аргументу», аніж той, що був артикульований раніше [4].

Виникненню концепції деліберативної демократії ми багато в чому зобов'язані Ю. Габермасу, який висловив ідею про те, що вирішальну роль в демократії має неголосування та його результат, який сприймається більшістю, а деліберативний або «дорадчий» процес, що відбувається відкрито і передає голосуванню, за підсумком якого повинен формуватися консенсус з приводу тієї чи іншої проблеми, що виноситься на обговорення [5, с. 75]. У ході деліберативних процедур, згідно з габермасівською теорією комунікативної дії, відбувається обмін різними дискурсами. Передбачається, що учасники процесу, під впливом аргументації один одного, можуть коригувати і змінювати свою думку, що призводить до досягнення консенсусу. Концепція деліберативних процедур передбачає, що учасники обговорення обмінюються дискурсами в рамках певних формальних правил та виходять не зі своїх приватних інтересів, а з необхідності досягнення «загального блага» [6, с. 101].

У працях послідовників Ю. Габермаса можна знайти протиставлення деліберативної демократії з одного боку і традиційних форм демократії (безпосередньої та представницької) – з іншого. При цьому, наприклад, Дж. Драйзекем підкреслюється, що саме деліберативні процедури, точніше, право, здатність і можливість громадян (або їх представників) брати участь в них, слугуватиме джерелом легітимності прийнятих рішень [7].

Критики даної концепції зазвичай вказують на те, що умови, які закладені в теоретичній моделі, в реальному житті є нездійсненними. Однак теорія деліберативної демократії, яка спочатку була нормативною, а не описовою, аж ніяк не має на меті винайти новий універсальний рецепт для вирішення всіх проблем політичного розвитку сучасного суспільства. Цінність даної теорії полягає в тому, що вона дозволяє по-новому поглянути на традиційні демократичні інститути і виявити «відправні точки» їхнього подальшого розвитку. У всякому разі, важко сперечатися з прихильниками деліберативної теорії демократії відносно того, що:

- прийняті представницькими і виконавчими органами публічної влади рішення, які підтримуються широкими верствами населення, є більш життєздатними і, як правило, реалізуються більш ефективно, аніж непопулярні заходи;
- звернення органів публічної влади до громадської думки дозволяє поринути у суть питання, що вирішується, проаналізувати різні точки зору і прийняти найбільш зважене рішення, яке задовольнятиме інтереси найбільшого числа громадян і в той же час враховує інтереси меншин;
- будучи залученими до широкої дискусії, люди можуть змінювати і коригувати свої думки, що сприяє більш продуманому (раціональному), а не імпульсивному прийняттю ними рішень на стадії голосування (як у форматі безпосереднього голосування, так і при голосуванні у представницькому органі);

- залучення населення до відкритої та вільної дискусії, результати якої враховуються при прийнятті владних рішень, сприяє формуванню соціальної бази громадянського суспільства, зміцнює довіру громадян і владних інститутів один до одного, робить суспільні відносини більш стабільними і передбачуваними.

Нами деліберативна демократія розглядається як публічний діалог (дискурс) органів публічної влади і громадян, а також інститутів громадянського суспільства в процесі вироблення найбільш прийнятних і оптимальних шляхів розвитку громади або суспільства у цілому. Деліберативна демократія поєднує в собі елементи представницької демократії, прямої демократії і демократії участі. Вона не протиставляється традиційним демократичним інститутам, у тому числі не замінює собою ані представницькі установи, ані безпосереднє волевиявлення громадян. Навпаки, інструменти деліберативної демократії можуть органічно вписуватися у діючі інституціональні структури, доповнюючи їх і створюючи додаткову гарантію легітимності прийнятих рішень. Підтвердженням цього є спроби інтегрувати інструменти дорадчої демократії до існуючих інститутів і соціальних практик, що зустрічається у багатьох країнах.

На наш погляд, деліберативна демократія, що припускає широке залучення громадян до вирішення суспільно значущих проблем, має насамперед перспективи там, де демократичні інститути знаходяться найближче до громадян, тобто на рівні місцевих громад. Попри те, що українське законодавство не використовує термін «деліберативна демократія», чинне муніципально-правове регулювання створює певну нормативну основу для введення і використання відповідних соціальних практик.

Інструменти деліберативної демократії мають особливе значення у процесі реалізації політики децентралізації, основним елементом якої є добровільне об'єднання територіальних громад. За численними повідомленнями ЗМІ, несприйняття існуючих пропозицій щодо об'єднання є переважно наслідком закритого та непрозорого характеру обговорення пропозицій щодо об'єднання. Насамперед це стосується тих територій, що характеризуються існуванням територіальних громад, які істотно відрізняються за своїми соціальними характеристиками від суміжних громад.

На необхідність застосування процедур деліберації в процесі реформування територіального устрою наголошується в низці документів міжнародного характеру. Зокрема у статті 6 Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. [8] закріплений один із головних принципів проведення територіальних реформ на місцевому та регіональному рівні, а саме – зміни території, де здійснюється самоврядування, не можуть відбуватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад.

Суттєве значення для втілення зазначеного стандарту мала Рекомендація (2004 р.) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо процесів реформування території та/або структури місцевих та регіональних влад [9]. Відповідно до неї, інтереси місцевого співтовариства повинні виявлятися на всіх етапах реформування – вироблення проекту, прийняття рішення, впровадження та оцінки.

З точки зору європейських підходів, реформи, що ґрунтуються на добровільній участі місцевих громад, є більш бажаними, аніж реформи всупереч їх бажанням. Підготовка, ухвалення рішень, здійснення та оцінювання будь-яких територіальних змін мають ґрунтуватися на інституційному діалозі між органами публічної влади різних рівнів та громадськості, який повинен відповідати вимогам ефективності, прозорості, підзвітності, представницького характеру та дієвості. Рекомендовано, що з метою забезпечення ефективності інституційного діалогу треба, щоб:

- він відбувався у потрібний час;
- він реалізувався на основі чітко визначених процедур;
- уся відповідна інформація була б доступною для всіх учасників, зокрема відповідні дати, порядок денний та заходи мають бути відомі заздалегідь;
- результати діалогу слід розглянути в процесі підсумкового ухвалення рішення.

Як свідчить вітчизняний аналіз, інструменти деліберації з питань добровільного об'єднання територіальних громад можуть набувати різних форм.

По-перше, громадські обговорення. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10] серед принципів добровільного об'єднання територіальних громад містить принцип прозорості та відкритості. Передбачено, що за наслідком внесених пропозицій щодо ініціювання добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад сільський, селищний, міський голова має забезпечити їх громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Підготовлені робочою групою у складі представників кількох громад проекти рішень щодо добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад також мають протягом 60 днів пройти процедуру громадського обговорення. При цьому за законом порядок проведення громадського обговорення визначається сільською, селищною, міською радою.

Слід зазначити, що в діючому законодавстві щодо добровільного об'єднання територіальних громад процедури громадського обговорення носять досить нечіткий характер, що дозволяє маніпулювати громадською думкою в процесі підготовки відповідних рішень. На жаль, лише в окремих випадках [див., напр.: 11] органи місцевого самоврядування здійснюють нормативне регулювання порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад.

По-друге, публічні консультації. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад [12] з метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проекту перспективного плану здійснюються консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями. За результатами консультацій оформляється протокол. Консультації проводяться під час:

- визначення переліку територіальних громад, що можуть увійти до складу спроможної територіальної громади;
- визначення переліку територіальних громад, території яких не охоплюються зонами доступності потенційних адміністративних центрів;

- визначення меж територій спроможних територіальних громад.

За результатами консультацій та на підставі рішень органів місцевого самоврядування визначається потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади.

По-третє, загальні збори громадян за місцем проживання. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13], порядок проведення загальних зборів, окрім Статуту територіальної громади, має визначатися законом. На жаль, досі такого закону немає, а компетенція, порядок скликання і проведення загальних зборів та реалізації їхніх рішень регулюється досить застарілою Постановою Верховної Ради України [14]. Збори скликаються за місцем проживання мешканців (села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку та іншого територіального утворення) для обговорення найважливіших питань місцевого життя. До компетенції зборів належить розгляд будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, внесення пропозицій відповідним органам і організаціям. Рішення зборів підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

По-четверте, громадські слухання. Громадські слухання можна вважати однією з найбільш розповсюджених форм участі громадськості у процесі формування об'єднаних територіальних громад. Разом із тим нормативно-правове забезпечення громадських слухань на сьогодні є чи не найгіршим. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає громадські слухання як зустрічі представників територіальних громад з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальних громад можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення.

По-п'яте, громадська експертиза діяльності, проектів актів та чинних актів органів публічної влади з питань реформування територіального устрою. Громадська експертиза передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів влади, ефективності прийняття і виконання ними рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами влади у своїй роботі. Основним нормативним актом, який регулює сьогодні здійснення громадської експертизи, є відповідна постанова Кабінету міністрів України [15].

По-шосте, участь громадськості у роботі органів публічної влади. Чинне законодавство містить окремі, фрагментарні норми щодо безпосередньої участі громадськості у роботі органів публічної влади. Зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що сесії місцевої ради мають проводитися гласно, що передбачає присутність осіб, які не є депутатами; постійні комісії місцевої ради можуть створювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. У Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» [16] закріплюється, що виборці можуть давати депутату підтримані більшістю учасників зборів доручення з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому;

доручення виборців враховуються при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету, а також при підготовці рішень з інших питань.

По-сьоме, участь громадськості у роботі консультативно-дорадчих органів при органах та посадових особах публічної влади. Представники громадськості можуть брати участь у роботі громадських рад, колегій та інших консультативно-дорадчих органів, які утворюються при органах публічної влади та їх посадових особах з метою вивчення й організації забезпечення потреб місцевих спільнот, сприяння проведенню консультацій з громадськістю, відстеження проектів суспільно значущих рішень, а також для налагодження різних форм взаємодії між органами публічної влади і громадськістю. Відповідно до постанови Кабінету міністрів України [17] передбачені різні форми участі громадських рад у процесах суспільного розвитку. Зокрема, громадські ради мають право готувати та подавати органу влади, при якому вони утворені, пропозиції до плану проведення консультацій з громадськістю та позапланових консультацій з питань соціально-економічного розвитку території; подавати органу влади обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики; збирати, узагальнювати та подавати органу влади інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення. Рішення громадських рад мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом влади.

Становленню інструментів деліберації у процесі проведення територіального реформування може сприяти позитивний досвід розвинений демократією Заходу. Зокрема, Національною Лігою міст США пропонується використання так званих структурованих діалогів при вирішенні будь-яких питань місцевого розвитку. У межах даного формату спочатку передбачається обговорення проблеми в рамках невеликої групи зацікавлених осіб. Формат передбачає участь найбільш авторитетних і мудрих (wisdom) представників місцевої громади. До цього додаються різні інструменти, які можуть використовуватися в мережі Інтернет, зокрема, обмін електронними листами з тієї чи іншої проблеми (listservs), он-лайн дискусії на спеціально створених для цього Інтернет-сайтах (threaded online discussions), он-лайн обговорення (online deliberations) і краудсорсінг (crowdsourcing), що дозволяє учасникам пропонувати різні ідеї та голосувати за них. У подальшому до дискусії залучаються якомога більше зацікавлених громадян.

Заслужують також на увагу ініціативи проведення деліберативних процедур в межах проекту SOWIT (Social Web for Inclusive and Transparent Democracy). Зазначений проект був представлений на Всесвітньому форумі в підтримку демократії в Страсбурзі в листопаді 2013 року на сесії Cyber Deliberation [18]. Метою проекту, як зазначається на його офіційному сайті, є підвищення ступеня впливу громадської участі на місцеві органи влади. У даній ініціативі теоретичні уявлення про «дискурсивну демократію», вироблені Ю. Габермасом і його послідовниками, зокрема, Дж. Драйзеком, поєднуються з сучасними інструментами

громадської участі з використанням мережі Інтернет та впровадження програмних продуктів, що дозволяють проводити аналіз громадської думки та візуалізувати її зміни в режимі реального часу.

Деліберативний процес в рамках проекту SOWIT передбачає три стадії: стадію співробітництва (collaboration stage), стадію обговорення (deliberation stage) і стадію «контакту з простором влади» (links into empowered space).

Перша стадія цілком сконцентрована в онлайн-просторі: всі учасники обговорення мають можливість висловлюватися на спеціальному Інтернет-ресурсі щодо визначеної проблеми. Крім того, операторами здійснюється контент-аналіз повідомлень в засобах масової інформації та Інтернет-ресурсах. У результаті формується «потік природних думок» (stream of natural opinions) – сукупність всіх існуючих в публічному просторі точок зору з приводу визначеної проблеми, які потім, за спеціальною методикою, об'єднуються у кілька груп суджень, або дискурсів. Учасникам пропонується оцінити ці судження за певною шкалою (наприклад – від найменш пріоритетного до найкращого). У результаті всі дискурси стають проранжованими в процесі так званої Q-методології.

Стадія обговорення здійснюється вже у форматі відкритого діалогу в режимі face-to-face між, з одного боку, членами місцевої громади, що представляють різні дискурси, з іншого боку – посадовими особами органів місцевого самоврядування. Учасники діалогу можуть обиратися у випадковому порядку з числа учасників попередньої стадії, які висловили згоду бути «спікерами» від відповідного дискурсу. Обговорення відбувається в два етапи: на першому визначаються спільні цінності, з якими пов'язана досліджувана проблема. Другий етап сконцентрований на очікуваннях та перевагах самих учасників. При цьому в ході обговорення учасники висловлюють свою думку також шляхом голосування та вибору не більше трьох суджень, які найбільш близькі їхнім очікуванням. Остаточний вибір багато в чому залежить від ходу і результатів дискусії, при цьому процес зміни «потіку думок» є відкритим і візуалізується за допомогою інструментів комп'ютерної графіки. Так формується набір суджень, які відповідають уподобанням і очікуванням найбільшого числа «спікерів», котрі віддзеркалюють інтереси місцевої громади. Даний набір суджень є деяким «новим знанням» (new knowledge), яке повинно бути використано органами публічної влади при прийнятті рішень. На це націлена третя стадія, що припускає також громадську оцінку того, наскільки виявлені дискурси були враховані органами влади.

Слід зазначити, що проект SOWIT, який виступає соціальною інновацією, в той самий час не є «кабінетною» розробкою. Організація CiviQ, що є адміністратором даного проекту, проводила апробацію цієї методики, зокрема, при прийнятті ряду рішень щодо утворення так званих «унітарних одиниць» (об'єднання функцій графства з функціями округів) у Сполученому королівстві. Крім того, деліберативні процедури з використанням Q-методології використовувалися в Нідерландах, Фінляндії в процесах територіального реформування.

Суттєвим моментом тут є те, що такий механізм обговорення вводить поряд з існуючим представництвом

громадян – традиційними інститутами представницької демократії – також представництво дискурсів, або думок (discursive representation), що відображає підхід Дж. Драйзека, згідно з яким демократія передбачає представництво дискурсів поряд з представництвом людей або груп [19].

Позитивним закордонним досвідом слід вважати також і те, що соціальні інновації інституціоналізуються і формалізуються не на рівні загальнодержавного законодавства, а шляхом закріплення відповідних правил і процедур на місцевому рівні, що дозволяє більш гнучко підходити до вибору форм, методів та інструментів деліберативної демократії і коригувати їх, адаптуючи до існуючих місцевих особливостей.

Отже, в Україні, на жаль, поки що відсутнє законодавство щодо місцевих референдумів, а це унеможливує використання режиму безпосередньої демократії відносно вирішення питань добровільного об'єднання територіальних громад. За таких умов основні рішення приймаються представницькими органами місцевого самоврядування, внаслідок чого ухил щодо оптимізації системи територіального устрою в нашій країні зроблений у бік представницької демократії, що не відповідає ані вимогам часу, ані концептуальним засадам демократичного врядування. Вихід може бути знайдений у механізмах деліберації, що не лише поєднує засади представницької та безпосередньої демократії та забезпечує легітимність прийнятих рішень, але й забезпечує ефективність та технологічність вирішення питань добровільного об'єднання територіальних громад.

Висновки

що відсутнє законодавство щодо місцевих референдумів, а це унеможливує використання режиму

безпосередньої демократії відносно вирішення питань добровільного об'єднання територіальних громад. За таких умов основні рішення приймаються представницькими органами місцевого самоврядування, внаслідок чого ухил щодо оптимізації системи територіального устрою в нашій країні зроблений у бік представницької демократії, що не відповідає ані вимогам часу, ані концептуальним засадам демократичного врядування. Вихід може бути знайдений у механізмах деліберації, що не лише поєднує засади представницької та безпосередньої демократії та забезпечує легітимність прийнятих рішень, але й забезпечує ефективність та технологічність вирішення питань добровільного об'єднання територіальних громад.

Література.

1. Багатомовний юридичний словник-довідник / І. О. Голубовська, В. М. Шовковий, О. М. Лефтерова та ін. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. 543 с.
2. Публилий Сир. Сентенции; пер. Е. М. Штаерман. Вестник древней истории. 1982. № 1. С. 233–252.
3. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/deliberation>.
4. Кравченко Ю. Ф. Проблема деліберативної демократії. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnvvs_2003_24_26.
5. Герман Ю. О. Феномен «деліберативної політики» у системі поглядів Ю. Габермаса. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*. 2011. Вип. 1 (1). С. 74–78.
6. Мамчак С. Концепція деліберативної демократії Ю. Габермаса у контексті полеміки між лібералами та комунітаристами. *Вісник Львівського університету. Серія: Філософські науки*. 2013. Вип. 16. С. 98–105.
7. Березинський В. П. Деліберативний процес як базовий інституційний механізм громадянського суспільства. *Сучасне суспільство*. 2015. Вип. 2(2). С. 15–26.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities / Rec (2004) 12. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=784>

351&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75.

10. Про добровільне об'єднання територіальних громад від 05.02.2015 № 157 -VIII: Закон України.

11. Про затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад: Рішення Фастівської міської ради від 01.11.2016 №5 - XIX-VII.

12. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету міністрів України від 08.04.2015. № 214.

13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР.

14. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: постанова Верховної Ради України від 17.12.1993. № 3748-XII.

15. Про наукову та науково-технічну експертизу: Закон України від 10.02.1995. – №51/95-ВР.

16. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова КМУ від 05.11.2008. № 976.

17. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002. № 93-IV.

18. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010. № 996.

19. Liston V., Harris C., O'Toole M. Bridging Normative Democratic Theory and Internet Technologies: A Proposal for Scaling Citizen Policy Deliberations. Policy and Internet. 2013 (December). Vol. 5. Issue 4. P. 462–485.

20. Колодій А. Процес деліберації як складова демократичного врядування. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: матеріали наук.-практ. конф. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України (4 квіт. 2008 р. Львів). Львів, 2008. С. 106–110.

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

УДК 351.84:[159.922.1314.151.3-054.72

Ельвіра Зейтуллаєва

аспірант кафедри публічного управління і регіоналістики,
ОРИДУ НАДУ при Президентові України

ГЕНДЕРНИЙ ВИМІР ПОЛІТИКИ АДАПТАЦІЇ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

У статті вперше в українській науці здійснена спроба дослідження гендерних аспектів внутрішньо переміщених осіб. Обґрунтовано необхідність врахування гендерного чинника при розробці та реалізації державних та громадських програм соціальної, культурної та психологічної адаптації ВПО в приймаючих громадах. Представлена методика оцінки ефективності взаємодії внутрішньо переміщених осіб з відповідними суб'єктами політики та її адаптація для індикації гендерного режиму управління інтеграцією внутрішньо переміщених осіб. Проаналізований вплив гендерного порядку приймаючої громади на управління адаптацією внутрішньо переміщених осіб, у тому числі на соціальні практики внутрішньо переміщених осіб та суб'єктів їх інтеграції.

Ключові слова: гендерна політика, гендерний режим, внутрішньо переміщені особи, інтеграція та адаптація вимушених переселенців, державна політика інтеграції внутрішньо переміщених осіб, режим інтеграції вимушених переселенців.

Elvira Zeitullaieva

PhD student of the Public Administration and Regional Studies Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

GENDER DIMENSION OF THE POLICY ON ADAPTATION OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS

The article is the first attempt to study the gender aspects of internally displaced persons (IDP). The necessity of taking into account a gender factor in the development and implementation of state and social programs on social, cultural and psychological adaptation of IDP in host communities is revealed. The methodology for evaluating the effectiveness of IDP interaction with the relevant policy subjects and their adaptation for the indication of the gender regime of integration management of IDP is presented. The influence of the host community's gender policy on the management of the adaptation of the IDP, including the social practices of the IDP and the subjects of their integration, is analyzed.

It is revealed that one of the elements of the socio-cultural environment in which both the IDP and the various actors interacting with them are the gendered social order that determines the state of men and women in society. Due to the fact that social practices are constituted with a view to gender, such structural elements of society as resources and rules, products of social practices have also gender dimension. Different gender groups have different access to different resources, and the rules of social behavior (rules of morality), which form the structures of legitimation, are different for different gender groups. Differential access to resources and differences in rules lead to a relationship of power between gender groups, to a certain gender order.

It has been proved that the management of IDP adaptation also has a gender regime that influences the effectiveness of the implementation of the relevant state policy. The signs of the existence of a gender regime in the process of IDP adaptation are a difference in the experience of adaptation of men and women.

In the process of studying the gender regime of IDP adaptation, the author developed a questionnaire and provided a survey in order to obtain a number of indicators to judge the similarity/difference in the adaptation of men and women. The indicators were: 1) the frequency of identification of representatives of different gender groups of certain problems at a new place of residence; 2) the degree of resolution of these problems by representatives of different gender groups; 3) the effectiveness of the interaction of representatives of various gender groups with the subjects of management of the arrangement of IDP.

As a result of the survey, the following problems of the IDP were identified:

- registration of IDP status;
- registration at the place of residence;
- registration of pensions and other social benefits;
- registration of children in kindergartens (schools);
- access to health care;
- deterioration of the material conditions;
- deterioration of health;
- deterioration of the psychological state;

© Зейтуллаєва Е. З., 2018.

- lack of knowledge of current legislation on IDP;
- lack of information about housing possibilities;
- lack of information about employment/vacancies;
- lack of friends and relatives;
- problems in personal life;
- lack of work;
- poor living conditions;
- problems in obtaining loans and interacting with banking institutions.

It is revealed that among women the majority of IDP problems were mentioned more often than among men. It is assumed that women are more likely to face these problems, and, as a result, adaptation seems to be much more difficult for women-IDP than the process of adaptation of men- for women-IDP. Women often encountered problems related to employment and the search for housing, in addition, they often encountered problems related to the achievement of psychological comfort.

At the same time, the fact that women's questionnaires indicated a greater number of problems than men may prove the fact that respondents' behaviour is influenced by a gender perspective. It gives an idea of masculinity and femininity. Concepts of masculinity may include such a characteristic as "avoiding complaints" and/or "avoiding complaining about a certain range of problems". Under such conditions, the large gap between the sexes in the frequency of mentioning problems with achieving psychological comfort may also be due to the fact that the concepts of masculinity/femininity (that are shared by most respondents) exclude or include the above-mentioned group of problems to their characteristics.

Among the sources of assistance for IDP, the following were identified by the questionnaires: relatives; other IDP; local residents; NGOs; administrative bodies of those organisations where the IDP employed; administration of the host community; Social Security Service; Employment service; Ministry on IDP issues; Pension fund; Migration service.

According to the analysis, women were more likely to seek assistance than men. There were no differences between the genders in the preferences regarding the following sources of assistance: relatives, community administration, other migrants, pension fund. However, if women preferred to seek assistance from government social security agencies, men preferred to contact the administrative units of the company or organization where they work and/or local administrative bodies.

The success/failure of the decision of IDP problems is one of the main characteristics of the process of their adaptation. Analysis of questionnaires has shown that in general women-IDP solve the problems they face better than men, with the exception of the problem of job search and the problem of loans in banking institutions.

The results of the questionnaires of IDP indicate that the adaptation of women and men varied by all indicators. It can be argued that the state policy on the IDP adaptation and its implementation measures are characterized by a gender regime that influences the effectiveness through the formation of asymmetry in the adaptation of various gender groups.

Key words: gender policy, gender, internally displaced persons, integration and adaptation of internally displaced persons, state policy on integration of internally displaced persons, regime of integration of internally displaced persons.

Постановка проблеми

Численною частиною населення України (станом на початок 2018 р. – близько 4% населення країни) є внутрішньо переміщені особи (ВПО).

Найбільша кількість внутрішньо переміщених осіб зареєстрована в Донецькій, Луганській, Харківській, Запорізькій областях та м. Києві. Розв'язанню проблем переселенців сприяє виконання низки державних програм, серед яких центральне місце належить Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року. Урядом також розроблено План заходів з її реалізації, відслідковується її виконання.

Однією з помилок регулювання переселення та облаштування ВПО може стати ігнорування гендерного порядку приймаючих громад. Система управління адаптацією ВПО характеризується «гендерною сліпотю», що призводить до ситуації нерівності між статями та неефективного використання державою людського капіталу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика адаптації ВПО стала об'єктом аналізу української науки, у тому числі публічного управління та адміністрування відносно недавно, що пов'язано із подіями в АРК та на Сході України. В межах існуючих досліджень вивчаються питання впливу ВПО

на регіональні ринки праці та створення нових робочих місць для ВПО [1–6], механізми вирішення житлових проблем ВПО [7–11], інструменти соціальної підтримки ВПО [12–14] та ефективності інтеграції ВПО у приймаючі громади [15–17]. У контексті нашої роботи вагоме значення має також методика дослідження процесів адаптації ВПО [18–22].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Основною гіпотезою, яка була поставлена в процесі нашого аналізу проблематики ВПО, було припущення про те, що гендерний порядок приймаючих громад впливає на управління адаптацією ВПО, викликаючи ситуацію гендерної асиметрії.

За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців співвідношення частки чоловіків та жінок серед ВПО у світі приблизно рівне. Однак в Україні спостерігається суттєве переважання жінок. Згідно з даними Єдиної інформаційної бази даних щодо ВПО частка жінок становить приблизно 65%. За даними Міжнародної організації міграцій, переселяються, як правило, жінки 30-55 років з вищою або незакінченою вищою освітою, серед яких велика кількість одиноких матерів. Таке співвідношення у гендерній структурі внутрішніх мігрантів формується за рахунок переселенців із Сходу України, натомість серед вихідців з АРК зберігається баланс між кількістю чоловіків та жінок.

Незважаючи на певне опрацювання проблематики адаптації ВПО зазначена проблема не знайшла свого аналізу у жодному вітчизняному дослідженні. Ледве не єдиною роботою у цьому напрямку є дослідження Т. Цимбал [23]. На її погляд, більш високі адаптивні можливості жінок у порівнянні з чоловіками пов'язані із зосередженістю на повсякденних побутових проблемах. Повсякденність же у будь-якому місці проживання має набагато більше подібного, ніж відмінного. Занурюючись у повсякденність, жінка як в умовах еміграції, так і в умовах внутрішнього переміщення, переживає менший стрес, ніж чоловік, легше укорінюється на новому ґрунті та вживається в новий соціокультурний контекст. З іншого боку, жінки більш схильні до псевдоукорінення: вони вважають свою життєву місію здійсненою, своє життя насиченим, коли вони є корисними для інших (дітей, чоловіка, батьків). Саме тому, обираючи міграцію у якості життєвої стратегії, яка допоможе родині у складні часи, жінка легше переносить тягар чужини. Крім того, жінки легше переживають процесуальність ситуації, невизначеність майбутнього території «малої» батьківщини [23, с. 111]. На жаль, висновки Т. Цимбал носять загальнотеоретичний характер та не підкріплені конкретними дослідженнями.

Мета

Метою статті є обґрунтування необхідності врахування гендерного чинника при розробці та реалізації державних та громадських програм соціальної, культурної та психологічної адаптації ВПО в приймаючих громадах. Зазначена мета досягається через:

по-перше, розробку методики оцінки ефективності взаємодії ВПО з відповідними суб'єктами політики та її адаптація для індикації гендерного режиму управління інтеграцією ВПО;

по-друге, виявлення впливу гендерного порядку приймаючої громади на управління адаптацією ВПО, у тому числі на соціальні практики ВПО та суб'єктів їх інтеграції.

Виклад основного матеріалу

Одним з елементів соціокультурного середовища, у якому знаходяться як ВПО, так і різноманітні суб'єкти, що взаємодіють з ними, є гендерний порядок суспільства, який обумовлює стан чоловіків і жінок в суспільстві.

Згідно праць К. Веста і Д. Зімермана [24], а також теорії гендерного порядку Р. Коннелла гендер є свого роду виміром суспільства, який структурує соціальні практики і вздовж якого структуруються соціальні практики, що організують різноманітні соціальні інститути та відносини [25, с. 67]. Людина, яка взаємодіє з іншими людьми на основі прийнятих у суспільстві і таких, що поділяються ним/нею уявлень про стать постійно свідомо і/або несвідомо конструює свою репрезентацію як представника тієї чи іншої статі і вибудовує на підставі цього відносини між собою та іншими (наприклад, іншими жінками й іншими чоловіками) [26, с. 332]. Структуруючи соціальні практики, гендер є чинником, який впливає на формування і функціонування будь-якого соціального інституту і здійснює свій вплив на всі сфери суспільства, на всіх його рівнях (мікро-, мезо-, макро-).

Унаслідок того, що соціальні практики конституюються з урахуванням гендера, такі структурні еле-

менти суспільства, як ресурси і правила, виступаючи продуктами соціальних практик, також «пронизані» гендерним виміром. Принаймні, різні гендерні групи володіють різним доступом до різних ресурсів, і норми соціальної поведінки (правила моралі), що утворюють структури легітимації, для різних гендерних груп є різними. Диференційований доступ до ресурсів і відмінності в правилах ведуть до відносин влади між гендерними групами, до певного гендерного порядку.

Гендерний порядок – «історично сконструйована модель відносин влади поміж чоловіками і жінками, уявленнями про жіночність і мужність» [27, с. 350]. Кожен із соціальних інститутів має свою модель відносин поміж чоловіками і жінками, уявленнями про жіночність і мужність, яка, хоча і формується під впливом гендерного порядку суспільства у цілому, але ж не є його віддзеркаленням «один до одного». Сконструйовані в рамках певних соціальних інститутів моделі відносин поміж гендерними групами отримали назву гендерних режимів.

Відповідно до вищевикладених теоретичних уявлень, управління адаптацією ВПО також володіє гендерним режимом, який впливає на ефективність реалізації відповідної державної політики. Ознаками існування гендерного режиму в процесі адаптації ВПО є відмінність досвіду адаптації чоловіків та жінок.

У процесі дослідження гендерного режиму адаптації ВПО нами було проведено анкетування 149 осіб з метою отримання ряду показників, що дозволяють зробити висновки про подібність/відмінність в адаптації чоловіків і жінок. До зазначених показників були віднесені: 1) частота визначення представниками різних гендерних груп тих чи інших проблем, які виникли перед ними на новому місці проживання; 2) ступінь вирішеності зазначених проблем представниками різних гендерних груп; 3) ефективність взаємодії представників різних гендерних груп з суб'єктами управління облаштуванням вимушених переселенців.

Як свідчить таблиця 1, незнання законодавства щодо ВПО та оформлення реєстрації місця проживання – дві проблеми, про які чоловіки згадують частіше, ніж жінки. Решта проблем жінками згадувалися частіше, ніж чоловіками. Погіршення психологічного і фізичного стану, проблеми особистого життя і відсутність друзів (родичів) – проблеми, частота згадувань яких найбільш відрізнялася поміж статями.

Той факт, що серед жінок більшість проблем згадувалася частіше, ніж серед чоловіків, можна пояснити подвійно. Можна припустити, що жінки частіше стикалися із зазначеними проблемами. У межах такого розуміння – процес адаптації жінок-ВПО видається набагато важчим у порівнянні з процесом адаптації чоловіків-ВПО. Перед жінками частіше виникали проблеми, пов'язані з працевлаштуванням і пошуком житла, крім того, перед ними частіше виникали проблеми, пов'язані із досягненням психологічного комфорту. Однак при аналізі матеріалів треба враховувати те, що відповіді на запитання несуть інформацію не про факти соціальної реальності як такі, а про віддзеркалення соціальної реальності у свідомості респондентів. Те, що в анкетах жінки вказували більшу кількість проблем, ніж чоловіки, може бути результатом того, що в ситуації опитування поведінка респондентів також визначалася під впливом гендерного порядку, який,

Проблеми ВПО	Частка чоловіків, що вказали на проблему, у %	Частка жінок, що вказали на проблему, у %	Різниця
Оформлення статусу ВПО	11	11,5	-0,5
Реєстрація за місцем проживання	25,6	18,3	7,3
Оформлення пенсій та інших соціальних виплат	3,7	7,7	-4
Оформлення дітей у дитячі садки (школи)	1,2	6,7	-5,5
Доступ до медичного обслуговування	9,8	12,5	-2,7
Погіршення матеріального стану	43,9	52,9	-9
Погіршення здоров'я	20,9	36,5	-15,6
Погіршення психологічного стану	18,3	47,1	-28,8
Незнання діючих норм законодавства щодо ВПО	20,7	16,3	4,4
Відсутність інформації щодо житла	26,8	29,8	-3
Відсутність інформації щодо працевлаштування	9,8	11,5	-1,7
Відсутність друзів та родичів	23,2	35,6	-12,4
Проблеми в особистому житті	13,4	27,9	-14,5
Відсутність роботи	26,8	30,8	-4
Погані житлові умови	65,9	71,2	-5,3
Проблеми з отриманням кредитів та взаємодії з банківськими установами	35,4	43,3	-7,9

власне, задає уявлення про мужність і жіночність. Концепції мужності, що поділяються респондентами-чоловіками, можуть включати до себе таку характеристику, як «уникати скаржитися на проблеми» і/або «уникати скаржитися на певне коло проблем». За таких умов, великий розрив між статтями за частотою згадування проблем щодо досягнення психологічного комфорту також може бути пов'язаний з тим, що концепції мужності/жіночності, які поділяються більшістю респондентів, виключають або включають вищезначену групу проблем до своїх характеристик.

Зазначені в анкеті можливі джерела допомоги для ВПО були згадані як чоловіками, так і жінками. Проте жінки частіше зверталися за допомогою, ніж чоловіки. Між статтями не було відмінностей в уподобаннях наступних джерел допомоги: родичі, адміністрація громади, інші мігранти, пенсійний фонд. Однак, якщо жінки вважали за краще звертатися за допомогою до державних структур із соціального захисту, то чоловіки вважали за краще звертатися до керівництва підприємства або організації, де вони працювали, і/або до місцевих жителів (таблиця 2).

Успішність/неуспішність вирішення ВПО проблем є однією з основних характеристик процесу адаптації. Аналіз анкет показав, що жінки-ВПО вирішують проблеми, що постали перед ними, у цілому краще, ніж чоловіки, виняток становлять: проблема пошуку роботи і проблема оформлення позик в банківських установах.

Важливим показником процесу адаптації ВПО є ефективність їхньої взаємодії з суб'єктами управління їхньою адаптацією. Під даним показником розуміється ступінь задоволеності ВПО від взаємодії з даними суб'єктами. Він є похідним від наступних показників: 1) від виправданості звернення за допомогою (отримання від того чи іншого суб'єкту звернення запитуваної допомоги) і 2) від конфліктності взаємодії з тим чи іншим

суб'єктом. Ефективність взаємодії ВПО з суб'єктами управління їх адаптацією пропонується для наочності результатів вимірювати шляхом віднімання другого показника від першого. Рівень ефективності взаємодії, що дорівнює нулю і нижче, є неприпустимим.

Якщо аналізувати матеріали анкетування без розбивки опитуваних за статтю, то найбільш виправданим для ВПО є звернення за допомогою до родичів, служби соціального захисту, місцевих жителів і міграційної служби. Далі в порядку зменшення виправданості звернення йдуть: інші ВПО і пенсійний фонд. Служба зайнятості й адміністрації (мери) громад надають відповідно допомогу тільки 40,8% і 38,8% з числа ВПО, які звернулися до них. Найменш виправданим є звернення за допомогою до громадських організацій (таблиця 3).

При розбивці опитуваних за статтю з'ясується, що у жінок і чоловіків розрізнялися точки зору з приводу виправданості звернення за допомогою до різних суб'єктів. Найменший розрив поміж свідченнями чоловіків і жінок про виправданість звернення за допомогою до того чи іншого джерела зафіксований щодо родичів і громадських організацій. Частка ВПО, які отримали допомогу від родичів – висока як серед чоловіків, так і серед жінок, які звернулися до зазначеного джерела. Частка ВПО, які отримали допомогу від громадських організацій, навпаки – низька як серед чоловіків, так і серед жінок. Найбільший розрив між двома статтями – в констатації виправданості звернення за допомогою до служби зайнятості. Зазначена служба, поряд з міграційною службою, була джерелом допомоги, про виправданість звернення до якої жінки свідчили частіше, ніж чоловіки. Про виправданість звернення до решти суб'єктів чоловіки свідчили частіше, ніж жінки.

Аналіз анкет без розбивки за статтю щодо конфліктності взаємодії виявив, що найбільш конфліктною є взаємодія ВПО з адміністрацією приймаючих громад. Розбивка за статтю виявляє відмінності в оцінках жінок

Куди зверталися за допомогою	Чоловіки (відсоток)	Ранг джерела	Куди зверталися за допомогою	Жінки (відсоток)
Інше	4,9	13	Ні до кого	1
До пенсійного фонду	4,9	12	Інше	2,9
Ні до кого	4,9	11	До пенсійного фонду	9,6
До ВПО	11	10	До ВПО	15,4
До громадських організацій	11	9	До місцевих мешканців	21,2
До Міністерства з питань ТОК та ВПО	12,2	8	До громадських організацій	21,2
В органи соціального захисту	15,9	7	До Міністерства з питань ТОК та ВПО	22,1
До служби зайнятості	17,1	6	До керівництва організації, у якій працюю	25
До голови громади	20,7	5	До голови громади	26,9
До місцевих мешканців	20,7	4	До служби зайнятості	33,7
До керівництва організації, у якій працюю	24,4	3	В органи соціального захисту	41,3
До родичів	51,2	2	До родичів	53,8
До міграційної служби	61	1	До міграційної служби	81,7

Таблиця 3

Джерело допомоги	Частка ВПО, що звернулися за допомогою та її отримали	Частка чоловіків, що звернулися за допомогою та її отримали	Частка жінок, що звернулися за допомогою та її отримали	Різниця	Частка ВПО, що звернулися за допомогою й у яких виникли конфлікти	Частка чоловіків, що звернулися за допомогою й у яких виникли конфлікти	Частка жінок, що звернулися за допомогою й у яких виникли конфлікти	Різниця
Родичі	74,5	78,6	71,4	7,2	12,2	п,9	12,5	-0,6
Інші ВПО	52	44,4	56,3	-11,9	0	0	0	0
Місцеві мешканці	59	70,6	50	20,6	7,7	5,9	9,1	-3,2
Громадські організації	19,4	22,2	18,2	4	32,3	22,2	36,4	-14,2
Керівництво організації, де працює ВПО	52,2	60	46,2	13,8	13	5	19,2	-14,2
Адміністрація приймаючої громади	38,8	55,2	26,3	28,9	37,8	17,6	50	-32,4
Служба соціального захисту	71,2	82,6	66	16,6	16,1	30,8	11,6	19,2
Служба зайнятості	40,8	14,3	51,4	-37,1	10,2	7,1	11,4	-4,3
Міністерство з питань ТОК та ВПО	51,5	70	43,5	26,5	30,3	30	30,4	-0,4
Пенсійний фонд	50	100	50	50	7,1	25	0	25
Міграційна служба	57,8	48	63,5	-15,5	11,1	10	11,8	-1,8

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

і чоловіків конфліктності взаємодії з суб'єктами управління адаптацією ВПО. Однак, при взаємодії з іншими ВПО, ані в опитаних жінок, ані в опитаних чоловіків не виникало конфліктів. Невеликі розриви між відповідями жінок і чоловіків про конфліктність їх взаємодії із джерелами допомоги існували щодо взаємодії з родичами, міграційною службою і місцевими жителями. Найбільший розрив – щодо конфліктності взаємодії з адміністраціями приймаючих громад. В цілому жінки свідчили про конфліктність взаємодії частіше, ніж чоловіки.

Виходячи з отриманих показників виправданості звернення і конфліктності взаємодії, була обчислена ефективність взаємодії ВПО з суб'єктами управління їх адаптацією (таблиця 4). Ефективність взаємодії жінок з більшістю із суб'єктів була менше ефективності взаємодії з даними суб'єктами чоловіків. Виняток становлять служби соціального захисту, інші ВПО, міграційна служба і служба зайнятості. Як жінки, так і чоловіки свідчили, що звернення про допомогу до родичів мало найбільшу ефективність. Найбільший розрив в оцінках ефективності взаємодії спостерігається в разі звернення до адміністрацій приймаючих громад. Найменший розрив – при їх зверненні до служби соціального захисту.

після приїзду до приймаючої громади, аніж це зробили чоловіки. Вони, у порівнянні з чоловіками, були більш активні у зверненні до різноманітних джерел за допомогою. При цьому взаємодія жінок з більшістю джерел допомоги мали більший наголос драматизму, аніж взаємодія чоловіків з цими ж джерелами. Частка жінок, які звернулися до тих чи інших джерел допомоги і отримали від них допомогу, як правило, була меншою частки, яку отримували чоловіки, які звернулися до тих самих джерел. При цьому жінки частіше констатують конфліктність взаємодії з більшістю джерел допомоги, аніж це роблять чоловіки. Таким чином, ефективність взаємодії жінок з більшістю джерел допомоги була меншою за ефективність взаємодії чоловіків з тими ж джерелами. Найдивовижніше у зазначеному – те, що згідно з опитуванням, частка жінок, які у підсумку вирішили більшість з проблем, котрі постали перед ними, була більшою за аналогічну частку чоловіків.

Висновки

Результати анкетування ВПО свідчать, що адаптація жінок і чоловіків розрізнялися за всіма показниками. Це дозволяє стверджувати, що державній політиці щодо адаптації ВПО та заходам щодо її реалізації притаманний гендерний режим, який впливає на ефективність через формування аси-

Таблиця 4

Джерело допомоги	Виправданість джерела без визначення статі	Конфліктність джерела без визначення статі	Ефективність джерела без визначення статі	Виправданість джерела для чоловіків	Конфліктність джерела для чоловіків	Ефективність джерела для чоловіків	Виправданість джерела для жінок	Конфліктність джерела для жінок	Ефективність джерела для жінок	Різниця поміж ефективністю джерела для чоловіків та жінок
Родичі	74,5	12,2	62,3	78,6	11,9	66,7	71,4	12,5	58,9	7,8
Інші ВПО	52	0	52	44,4	0	44,4	56,3	0	56,3	-11,9
Місцеві мешканці	59	7,7	51,3	70,6	5,9	64,7	50	9,1	40,9	23,8
Громадські організації	19,4	32,3	-12,9	22,2	22,2	0	18,2	36,4	-18,2	18,2
Керівництво організації, де працює ВПО	52,2	13	39,2	60	5	55	46,2	19,2	27	28
Адміністрація приймаючої громади	38,8	37,8	1	55,2	17,6	37,6	26,3	50	-23,7	61,3
Служба соціального захисту	71,2	16,1	55,1	82,6	30,8	51,8	66	11,6	54,4	-2,6
Служба зайнятості	40,8	10,2	30,6	14,3	7,1	7,2	51,4	11,4	40	-32,8
Міністерство з питань ТОК та ВПО	51,5	30,3	21,2	70	30	40	43,5	30,4	13,1	26,9
Пенсійний фонд	50	7,1	42,9	100	25	75	50	0	50	25
Міграційна служба	57,8	11,1	46,7	48	10	38	63,5	11,8	51,7	-13,7

За результатами опитування, процес адаптації жінок-ВПО відбувався більш бурхливо, аніж процес облаштування чоловіків-ВПО. Жінки у своїх анкетах зазначили більше проблем, які постали перед ними

метрії в адаптації різних гендерних груп. У подальших дослідженнях необхідно здійснити більш детальний аналіз гендерного режиму управління адаптацією ВПО (його структурних елементів і відповідних соціальних

практик) на прикладі вирішення конкретних проблем, пов'язаних, зокрема, із вирішенням проблеми житла, працевлаштуванням тощо.

Література.

- Блудова М. В. Проблеми створення нових робочих місць для вимушених переселенців за допомогою іноземних інвестицій. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2014. № 3. С. 49–51.
- Рибалко В. М. Шляхи соціально-психологічної адаптації вимушених переселенців до умов регіонального ринку праці (досвід Донецької обласної служби зайнятості). *Ринок праці та зайнятість населення*. 2015. № 3. С. 71–72.
- Макарова О. В. Реінтеграції внутрішньо переміщених осіб до місцевих ринків праці та запровадження активних програм зайнятості. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2015. № 1. С. 7–10.
- Садова У. Я., Риндзак О. Т., Андрусин Н. І. Актуальні проблеми зайнятості внутрішньо переміщених осіб: регіональний аспект. *Демографія та соціальна економіка*. 2016. № 3. С. 171–185.
- Харабуга С. В. Проблеми внутрішньо переміщених осіб на ринку праці України. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2015. Вип. 2(3). С. 45–53.
- Ніколаєць К. М. Соціально-економічні ефекти державного регулювання працевлаштування внутрішньо переміщених осіб в Україні у 2014-2016 рр. *Економіка та держава*. 2017. № 7. С. 9–13.
- Гнатюк Т. О. Доступ внутрішньо переміщених осіб до житла у харківській області. *Вісник Одеського національного університету. Серія: Економіка*. 2016. Т. 21. Вип. 9. С. 108–112.
- Авдєєва М. С., Капліна А. Б. Особливості формування житла для вимушених переселенців зони АТО. *Сучасні проблеми архітектури та містобудування*. 2015. Вип. 38. С. 187–194.
- Данилова І. Реалізація житлових прав вимушених переселенців в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 16–18.
- Виноградова Г. В. Житло для внутрішньо переміщених осіб у системі житлового фонду спеціального призначення. *Юридична наука*. 2015. № 1. С. 21–29.
- Кобець М. П. Проблеми забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 37(2). С. 110–113.
- Семигіна Т. В., Гусак Н. Є., Трухан С. О. Соціальна підтримка внутрішньо переміщених осіб. *Український соціум*. 2015. № 2. С. 65–72.
- Фугело П. М. Специфіка і стан соціального захисту безробітних з числа внутрішньо переміщених осіб. *Інноваційна економіка*. 2015. № 4. С. 193–197.
- Бориченко К. В. Соціальний захист внутрішньо переміщених сімей з дітьми. *Часопис цивілістики*. 2015. Вип. 19. С. 88–93.
- Леонова І. М. Теоретичний аналіз проблеми соціально-психологічної адаптації вимушених переселенців в Україні. *Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки*. 2015. № 4. С. 94–100.
- Риндзак О. Т. Соціально-економічна адаптація внутрішньо переміщених громадян у приймаючому соціумі (на прикладі м. Харкова). *Проблеми економіки*. 2015. № 3. С. 275–280.
- Риндзак О. Т. Соціокультурні аспекти інтеграції внутрішньо переміщених осіб у регіональному вимірі. *Регіональна економіка*. 2016. № 3. С. 120–127.
- Пархоменко М. М. Аналіз проблем соціальної адаптації внутрішньо переміщених осіб та їх вплив на розвиток міських громад. *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. Вип. 2. С. 15–25.
- Зінченко О. Теоретичні засади дослідження суб'єктивного благополуччя внутрішньо переміщених осіб. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Психологічні науки*. 2016. № 1. С. 120–132.
- Балуєва О. В., Никифорова Н. О. Можливості застосування соціологічних показників в оцінці ефективності державного регулювання процесів адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Менеджер*. 2016. № 3. С. 5–15.
- Мазіна Н. Е., Скок Н. С. Соціально-економічна адаптація внутрішньо переміщених осіб: підходи до виміру. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Філософія, культурологія, соціологія*. 2016. Вип. 12. С. 131–138.
- Філяк М. С., Завадовська Ю. Ю. Огляд результатів дослідження ефективності інтеграції вимушених переселенців у соціальну структуру приймаючих громад у регіонах України. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Вип. 7. С. 202–207.
- Цимбал Т. Гендерний аспект внутрішньої міграції українців в умовах гібридної війни. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: Гендерні дослідження*. 2017. Вип. 3. 106–113.
- Уэст К., Зиммерман Д. Создание Гендера. *Хрестоматия феминистских текстов. Переводы; под ред. Е. Здравомысловой, А. Темкиной*. СПб.: Дмитрий Буланин, 2000. С. 193–219.
- Ліончук Р. Термін «гендер» у науковому дискурсі: вітчизняний та зарубіжний підходи. *Нова педагогічна думка*. 2013. № 2. С. 66–70.
- Кобзева О. Ключові концепти гендерної теорії та гендерні відносини як соціально-філософська проблема. *Наукові записки [Національного університету «Острозька академія»]. Серія: Філософія*. 2013. Вип. 12. С. 331–341.
- Гербут Н. А. Теоретико-методологічні засади гендерних досліджень. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2012. Вип. 1. С. 344–361.

Шановні автори!

При підготовці матеріалів для публікації у фахових періодичних виданнях Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України редакційна колегія і видавництво просять Вас дотримуватися таких вимог:

- матеріали подавати українською мовою, якісно вичитаними;
- текст наукової статті подається з анотацією та ключовими словами українською мовою;
- анотація має складати 8-10 рядків (4-6 речень), де чітко сформульована головна ідея статті та стисло обґрунтована її актуальність;
- кожна публікація не українською мовою супроводжується анотацією українською мовою обсягом не менш як 1800 знаків, включаючи ключові слова;
- окремо подається скорочений варіант (розширена анотація) наукової статті англійською мовою. Текст має містити: постановку проблеми і актуальність; мету статті, її завдання; стисле викладення сутності дослідження; висновки та кінцеві результати. Обсяг англійського варіанта статті повинен бути обсягом не менш як 1800 знаків, включаючи ключові слова.
- назва статті, прізвище, ім'я та по батькові, відомості про авторів також дублюються англійською мовою;
- у довідці про авторів вказувати прізвище, ім'я та по батькові (повністю, у називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, посаду, адресу, телефон та інші засоби зв'язку; іноземні автори вказують також назву країни;
- обсяг статті, у тому числі зі списком використаної літератури, таблицями, схемами тощо, не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тисяч знаків з проміжками (12 стор. формату А4):
 - о текст має бути набраний шрифтом Times New Roman 12 кеглем через 2 інтервали, верхнє і нижнє поле - 2 см, ліве - 2,5 см, праве - 1,5 см;
 - о в тексті статті посилання на використану літературу наводяться в квадратних дужках;
 - о в кінці матеріалу обов'язковим є наведення літературних джерел та їх оформлення відповідно до вимог з урахуванням ДСТУ 8302:2015, наказу МОН № 40 від 12.01.2017 р. та міжнародного стилю APA;
 - о список літератури має містити лише джерела, на які є посилання в тексті;
 - о кількість згаданих джерел, на які є посилання у тексті, повинна відповідати кількості джерел, зазначених у списку літератури;
- матеріали мають бути:
 - о набрані на комп'ютері (редактор Microsoft Office Word), записані на електронний носій, причому графіки, таблиці, схеми тощо подаються окремими файлами і вміщуються також у тексті матеріалів;
 - о електронний носій та надрукований в одному примірнику текст (оформлений за вказаними вимогами) подаються у видавництво за 2 місяці до початку виходу друкованого видання в світ; диск та тексти не повертаються;
- якщо є розходження між електронним і паперовим варіантами, перевага надається паперовому;
- редакційна колегія та видавництво мають право редагувати та скорочувати матеріали;
- відповідальність за зміст поданого матеріалу несуть автори;
- матеріали обов'язково мають подаватися з рецензіями внутрішнього та зовнішнього фахівців та рекомендаціями кафедри до друку; підпис рецензента повинен бути завіреним у встановленому порядку;
- всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом;
- відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» зміст наукових статей, що приймаються до друку в фахових виданнях, повинен містити наступні складові:
 - 1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
 - 2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
 - 3) виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
 - 4) формулювання цілей статті (постановка завдання);
 - 5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
 - 6) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Примітка

Відповідно до наказу № 36 від 10.06.04 р. встановлено такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних з опублікуванням наукових праць у періодичних наукових виданнях ОРІДУ НАДУ при Президентіві України:

1. Для науково-педагогічних і наукових працівників, інших фахівців Інституту, які мають науковий ступінь або вчене звання, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що обіймають посади I-IV категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування за замовленням Інституту, публікації здійснювати в установленому порядку за кошти закладу.

2. Встановлено квоту з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання:

- для аспірантів, які навчаються за державним замовленням, - 3 статті;

- для докторантів, які готуються за державним замовленням, - до 20 статей.

Іншим авторам, які подають матеріали до публікації у видавництві НАДУ, надаються видавничі послуги згідно з наказом «Про платні послуги»

Dear authors!

Preparing publication in professional journals of Odessa Regional Institute for Public Administration, NAPA under the President of Ukraine, Editorial Board and Publishing Office ask you to follow these requirements:

- the materials are submitted in Ukrainian in proofread quality;
- the text of the article is submitted with the abstract and key words in Ukrainian;
- the abstract should form 8-10 lines (4-6 sentences), which clearly formulate the main idea of the article and briefly prove its relevance;
- each publication in Ukrainian is to be supplied with an annotation in Ukrainian language of at least 1800 characters, including keywords;
- a shortened version (extended annotation) of the article in English is submitted separately. The text should include: problem and relevance; the aim of the article, its tasks; summary of the nature of the study; findings and outcomes. The English version of the article should be at least 1800 characters long, including key words;
- title, surname, name and patronymic, information about the authors are also duplicated in English;
- in authors' reference the surname, name and patronymic (in full, in the nominative case), scientific degree, academic affiliation, position, address, telephone and other means of communication are indicated; foreign authors should also point their country name;
- the size of the article, including the list of references, tables, diagrams, etc., should not exceed 0.5 copyright sheet, i.e. 20,000 printed characters with spaces (12 p. A4):
 - the text should be typed with Times New Roman font size 12 in 2 intervals, upper and lower margins - 2 cm, left - 2.5 cm, right - 1.5 cm;
 - the references to the literature are given in the text in square brackets;
 - at the end of the article it is necessary to direct the references and their registration in accordance with the requirements, taking into account the State Standard of Ukraine - DSTU 8302: 2015, the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine № 40 (January 12, 2017) and international style ARA:
 - the list of references should include only the sources referred to in the text;
 - the number of these sources, which are referred to in the text must match the number of sources listed in the references;
 - the materials must be:
 - typed on a computer (editor Microsoft Office Word), recorded on electronic media (disc), with graphs, tables, diagrams, etc. given as individual files and included in the text as well;
 - an electronic media (disc) and printed one copy of the text (designed for listed requirements) are submitted to the publisher 2 months before the release of the print edition; the disc and texts are not returned;
 - if there are differences between the electronic and the paper versions, the paper variant is preferred;
 - the Editorial Board and Publishing Office have the right to edit and cut the materials;
 - the authors are responsible for the content of the submitted materials;
 - the article is to be peer-reviewed by the internal and external specialists and be submitted with the recommendations from the academic department for printing; the reviewer's signature must be certified in the prescribed manner;
 - all authors have to sign the material with their handwritten signature;
 - according to the decree of the Presidium of HAC of Ukraine from 15.01.2003 № 7-05 / 1 «On increasing requirements for professional publications, listed HAC of Ukraine» the content of scientific articles which are accepted for publication in professional journals, should include the following components:
 - 1) the statement of the problem and its connection with important scientific and practical tasks;
 - 2) the analysis of recent researches and publications in which a solution of the problem is started and which the author refers to;
 - 3) previous unresolved part of the problem to which the article is devoted;
 - 4) formulation of the aims of the article (main problem);
 - 5) the main material with full justification of scientific results;
 - 6) the findings and outcomes of the study and perspectives for further research in this direction.

Note

According to the order № 36 from 10.06.04 the following procedure for providing publishing services related to the publication of scientific works in periodic scientific publications of ORIPA NAPA under the President of Ukraine is established:

1. for faculty members, researchers and other specialists of the Institute who have scientific degree or academic title, civil servants, local self-government officials who hold positions of I-IV categories, specialists from other agencies, institutions and organizations who submit the materials ordered by the Institute, publications are funded by the institute according to the established order.

2. The quota for free publishing services during the period of training is established:

- for PhD students who study on public order, - 3 articles;
- for Doctoral students who are preparing for public order - to 20 articles.

The other authors who submit the material for publication in the NAPA Publishing Office, the publishing services are provided under the resolution «On paid services».

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

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

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

Випуск 2(74) Issue

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації серія КВ №7348
видано Державним комітетом інформаційної політики,
телебачення та радіомовлення України 28.05.2003 року

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*
Коректор *Б. Ю. Ростіянов*
Верстка *М. І. Губченкова*

Підписано до друку 20.06.2018.
Формат 60x84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Agiat». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 16,8.
Тираж 100 прим. Зам. № 34/06.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 705-97-48
www.oridu.odessa.ua