ISSN 2414-05-62

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

МАУП

# ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ
# PUBLIC MANAGEMENT

*№ 2 (7) – травень 2017*

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві з Українською Технологічною Академією*

Українська Технологічна Академія

IIAS International Institute of Administrative Sciences

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

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2017

**Редакція**
Головний редактор
*Романенко Євген Олександрович,*
доктор наук з державного управління,
професор, академік Української
Технологічної Академії, академік Міжнародної
Кадрової Академії та Академії наук
публічного управління, заслужений юрист України

Заступник головного редактора
*Чаплай Ірина Віталіївна,*
кандидат наук з державного управління

Випусковий редактор *Ю. А. Носанчук*
Комп'ютерне макетування *А. П. Нечипорук*

**Editorial**
Editorial in Chief
*Yevgen Oleksandrovych Romanenko,*
Doctor of sciences in Public Administration, Professor,
Academician of the Ukrainian Technological Academy,
Academician of the International Personnel Academy
and Academy of Sciences of Public Administration,
Honored Lawyer of Ukraine

Deputy Editor
*Iryna Vitaliivna Chaplay,*
PhD in Public Administration

Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Публічне урядування
Свідоцтво КВ 21596-11496 Р

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 4 від 26.04.2017)

Видання є таким, що реферується в міжнародних наукометричних базах Index Copernicus, РИНЦ та КіберЛенінка, у вітчизняній реферативній базі даних "Україніка наукова" та українському реферативному журналі "Джерело".
Збірник внесено до Переліку наукових фахових видань з державного управління
(Наказ Міністерства освіти і науки України від 10.05.2017 № 693).

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

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

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

Public management
Certificate КВ 21596-11496 Р

Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 4 from 26.04.2017)

The edition is such that is reviewed in the international scientometric bases Index Copernicus, РИНЦ, КіберЛенінка and in the domestic abstract database "Україніка наукова" and ukrainian abstract journal "Джерело" (Series 3. Social and Human Sciences. Arts).
The collection included in the list of scientific professional edition from Public Administration
(Ministry of Education and Science of Ukraine from 10.05.2017 № 693)

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

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

Addres of the editorial:
ДП "Видавничий дім "Персонал"
ave. Chervonozoryanyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039

Українська Технологічна Академія

IIAS International Institute of Administrative Sciences

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

**Публічне урядування** : збірник. — № 2 (7) — травень 2017. — Київ : ДП "Видавничий дім "Персонал", 2017. — 252 с.

**Головний редактор** — Романенко Євген Олександрович, доктор наук з державного управління, професор, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, заслужений юрист України.

**Заступник головного редактора** — Чаплай Ірина Віталіївна, кандидат наук з державного управління.

**Редакційна колегія**

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

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

**3. Балашов Анатолій Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Президент Всеукраїнської академії наук публічного управління.

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

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

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

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

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

**9. Ващенко Костянтин Олександрович** — доктор політичних наук, Голова Національного агентства України з питань державної служби, член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України, Заслужений економіст України.

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

**11. Гаєвська Лариса Анатоліївна** — доктор наук з державного управління, доцент, заступник начальника управління з навчальної роботи — начальник відділу менеджменту знань Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри управління освітою.

**12. Гвожьджєвіч Сильвія** — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожуві-Великопольському (Гожув-Великопольський, Польща).

**13. Гечбайя Бадри Нодарович** — доктор економічних наук, Асоційований професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет економіки і бізнесу. Керуючий департаментом управління бізнесом (Грузія).

**14. Гурковський Володимир Ігорович** — доктор наук з державного управління, перший заступник директора ВГО "Центр дослідження проблем публічного управління".

**15. Дацій Надія Василівна** — доктор наук з державного управління, професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності та адміністративного менеджменту Академії муніципального управління.

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

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

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

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

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

**21. Жулева Гергана** — Доктор PhD, виконавчий директор болгарської урядової "Програми доступу до інформації" (Болгарія).

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

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

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

**25. Козаков Володимир Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України.

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

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

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

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

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

**31. Мамічев Олексій Юрійович** — доктор політичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії російського та зарубіжного права Владивостоцького державного університету економіки і сервісу (Росія).

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

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

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

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

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

**37. Непомнящий Олександр Михайлович** — доктор наук з державного управління, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування

Міжрегіональної Академії управління персоналом.

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

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

**40. Олуйко Віталій Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, голова Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України.

**41. Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна** — доктор наук з державного управління, Радник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції.

**42. Пірен Марія Іванівна** — доктор соціологічних наук, професор, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, завідуюча кафедрою.

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

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

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

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

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

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

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

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

**51. Слінько Олександр Анатолійович** — доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та політичного управління Воронезької філії Російської академії народного господарства та державної служби при Президенті Російської Федерації (Росія).

**52. Соболєва Наталя Іванівна** — доктор соціологічних наук, старший науковий співробітник, Інститут соціології НАН України, провідний науковий співробітник.

**53. Сурай Інна Геннадіївна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

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

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

**56. Усаченко Лариса Михайлівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений діяч науки і техніки України, кавалер ордена "За заслуги III ступеня", державний службовець I рангу.

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

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

**59. Чаплай Ірина Віталіївна** — кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Виконавчий директор Президії громадської організації "Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління".

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

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

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

**63. Шпак Юрій Валерійович** — доктор наук з державного управління, професор кафедри економіки підприємства Східноєвропейського університету економіки і менеджменту.

**64. Якимчук Аліна Юріївна** — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

**65. Яутріте Бріеде** — доктор юридичних наук, професор, Латвійський університет, юридичний факультет (Латвія).

**Editor in Chief** — Yevhen Oleksandrovych Romanenko, Doctor of sciences in Public Administration, Professor, Academician of the Ukrainian Technological Academy, Academician of the International Personnel Academy and Academy of Sciences of Public Administration, Honored Lawyer of Ukraine.

**Deputy Editor** — Iryna Vitaliivna Chaplay, PhD in Public Administration.

**Editorial board**

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

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

**3. Anatolii Mykolaiovych Balashov** — Doctor of science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, President of the Ukrainian Academy of Science of Public Administration.

**4. Tetiana Viacheslavivna Bova** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Kherson National Technical University.

**5. Volodymyr Hryhorovych Bodrov** — Doctor of economic science, Professor, Head of the Dept. of administration of National Economy and Economic Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**6. Volodymyr Hryhorovych Bulba** — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Dean of the Faculty of Masters Preparation of Public Administration of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**7. Tetiana Oleksandrivna Butyrska** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

**8. Oleksii Leonidovych Valevskyi** — Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher, Senior Research of the National Institute for Strategic Studies.

**9. Kostiantyn Oleksandrovych Vashchenko** — Doctor of Political Sciences, Head of the National Agency of Ukraine on Civil Service, member-correspondent of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, Honored Economist of Ukraine.

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

**11. Larysa Anatoliivna Haievska** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Depchief of Management from Educational Work is a Chief of Department of Management of Knowledge of the National Academy of State Administration at President of Ukraine, Professor of Department of Management Education.

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

**13. Badry Nodarovych Hechbayya** — Doctor of Economics, Professor Asotsiirovanyy, Batumi State University of Shota Rustaveli. Faculty of Economics and Business. Managing of the Dept. of business management (Georgia).

**14. Volodymyr Ihorovych Hurkovskyi** — Doctor of science in Public Administration, First Deputy Director of the NGO "Center of studies of problems of public administration".

**15. Nadiia Vasylivna Datsii** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Management of Foreign Activity and administrative management of the Academy of Municipal Management.

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

**17. Svitlana Heorhiivna Denysiuk** — Doctor of Political Science, Professor of the Dept. Sociopolitical Sciences of the Vinnitsa National Technical University.

**18. Valerii Ivanovych Dovhan** — Doctor of science in Public Administration, Associate

Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self — government of Khmelnytsky University of Management and Law.

**19. Ivan Oleksandrovych Drahan** — Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher, Vice-Rector of Research and International Relations of the Academy of Municipal Management.

**20. Nataliia Mykhailivna Drahomiretska** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Social and Political Sciences of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

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

**22. Olha Mykhailivna Ivanytska** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. marketing and advertising of Kyiv National University of Trade and Economics.

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

**24. Roman Petrovych Kaidashev** — Doctor of juridical science, Professor of the Department of public administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

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

**26. Oleksandr Anatoliiovych Kornievskyy** — Doctor of Political Science, Associate professor, the Heard of the Dept. of civil society of the National Institute for Strategic Studies (NISS).

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

**28. Oleksii Igorevych Kryukov** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Political Science and Philosophy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

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

**30. Ivan Petrovych Lopushynskyi** — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of public administration and local government of the Kherson National Technical University.

**31. Oleksii Yuriyovich Mamichev** — Doctor of Political Science, Associate professor, Head of the Department of Theory and history of Russian and international law of the Vladivostok State University of Economics and Service (Russia).

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

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

**34. Oleksandr Volodymyrovych Molodtsov** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

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

**36. Svitlana Mykhailivna Naumkina** — Doctor of Political Science, Professor of the South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky.

**37. Oleksandr Mykhailovych Nepomniashchyi** — Doctor of science in Public Administration, Academician of Academy of building of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

**38. Larysa Mykolaivna Novak-Kaliaieva** — Doctor of science in Public Administration, As-

sociate Professor, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

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

**40. Vitalii Mykolaiovych Oluiko** — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of Khmelnitsky regional territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

**41. Oksana Ihorivna Parkhomenko-Kutsevil** — Doctor of science in Public Administration, Advisor of the Head of the National Agency on corruption prevention.

**42. Maria Ivanivna Piren** — Doctor of Social Sciences, Professor, Head of the Dept. of the Chernivtsi National University.

**43. Ruslan Mykolaiovych Pliushch** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

**44. Oleh Valentynovych Polovtsev** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

**45. Oleksandr Vitaliiovych Radchenko** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the emergency Pomeranian Academy in Slupsk (Poland).

**46. Yevhenii Viktorovych Romat** — Doctor of science in Public Administration, Head of the Dept. of marketing and advertising of the Kyiv National University of Trade and Economics.

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

**48. Anatolii Oleksandrovych Ruchka** — Doctor of Social Sciences, Professor, Chief researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

**49. Serhii Yehorovych Sahanienko** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of public administration and local government of the Odessa Regional Institute of Public Administration under the President of Ukraine of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

**50. Maiia Volodymyrivna Sitsinska** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Political Science of the National University of the State Tax Service of Ukraine.

**51. Alexander Anatoliiovych Slinko** — Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of political science and political administration of the Voronezh branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation (Russia).

**52. Natalia Ivanivna Sobolieva** — Doctor of Social Sciences, senior researcher, leading researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

**53. Inna Hennadiivna Surai** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

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

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

**56. Larysa Mykhailivna Usachenko** — Doctor of science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, Holder of the Order "For Merit III degree," public official of the I rank.

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

**58. Tetiana Viacheslavivna Filipenko** — Doctor of science in Public Administration,

Professor of the Interregional Academy of Personnel Management.

**59. Iryna Vitaliivna Chaplai** — PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Executive Director of the Presidium of the NGO "Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration".

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

**61. Yurii Heorhiiovych Chernyshev** — Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of Altai State University, Director of the Altai School of Political Studies (Russia).

**62. Yurii Zhanovych Shaigorodskyi** — Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Research Scientist of the I. F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

**63. Yurii Valeriiovych Shpak** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Economics of the enterprise of the East European University of economics and management.

**64. Alina Yuriivna Yakymchuk** — Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Dept. of public administration, documentation and information activities of the National University of Water Household and Environment.

**65. Jautrite Briede** — Dr. iur, Professor, University of Latvia, Faculty of Law (Latvia).

# ЗМІСТ


***Anna Chabasinska, Lukasz Budzynski***
The integration of immigrants on the finnish labor market, an outline of the issue ..... 16

***Jacek Jaskiewicz***
Interpretation of the eu law by the authorities of the member states. The doctrine and practice ..... 32

***Sylwia Gwozdziewicz, Jakub Jakubowski***
The tasks of the national administration within the protection of the polish cyberspace ..... 56

***Акімова Л. М.***
Державне регулювання підприємництва: зарубіжний досвід взаємодії держави і підприємницького сектору ..... 67

***Бєльська Т. В., Напльоков Ю. В.***
Гранично допустимий ризик у процесі прийняття рішень .....77

***Гончар В. В.***
Чинники становлення сучасного українського парламентаризму 91

***Гурковський В. І., Друк В. В.***
Проблемні аспекти реалізації основних напрямів державної політики в інформаційній сфері у контексті сучасних викликів 101

***Дєгтяр О. А., Непомнящий О. М.***
Інформаційна підтримка прийняття рішень в управлінні соціально-економічним розвитком регіону ..... 108

***Долінченко О. М.***
Удосконалення організаційного механізму державного регулювання демографічного розвитку ..... 119

***Дяченко О. І.***
Державне регулювання охорони праці персоналу у сфері радіаційно-небезпечного виробництва ..... 128

***Іваницька О. М., Польська Т. Д.***
Соціокомунікативні аспекти становлення державного маркетингу в умовах впровадження моделі нового державного управління ..... 137

***Лисенко С. О.***
Регулювання основних галузей права моделями інформаційної безпеки підприємств в Україні 148

***Матвєєнко І. В.***
Методи впливів держави при встановленні взаємодії з громадянським суспільством ... 154

***Мурашев С. П.***
Проблематика управления автомобилестроением в Украине ..... 164

***Науменко Р. А.***
До питання підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю “публічне управління та адміністрування” ..... 173

***Романенко Є. О., Чаплай І. В.***
Державне управління сучасними інформаційними технологіями в будівництві України ..... 181

***Рильська В. В.***
Ефект децентралізації в країнах Скандинавії: досвід для України ..... 190

***Сазикіна Т. П.***
Особливості використання інтенсивних методів навчання іноземним мовам у вищих навчальних закладах України ..... 200

***Соловйов Є. В.***
Інститути громадянського суспільства в системі механізмів державного регулювання внутрішньої вимушеної міграції ..... 210

***Фоменко О. П.***
Стан інституціонального середовища публічно-приватного партнерства в Україні у світлі параметрів ефективності державного управління ..... 219

***Шихненко Д. В.***
Інституціоналізація інноваційних політичних лідерів у якості сучасної еліти ..... 228

***Яценко В. А.***
Шляхи підвищення ефективності управління сферою рекреації та туризму в Одеській області ..... 237

# ШАНОВНІ КОЛЕГИ!

Вітаю Вас з виходом збірника “Публічне урядування” № 2 (7) – травень 2017.

Подолавши серйозну кризу, вийшовши на траєкторію сталого розвитку, перед Україною постала гостра необхідність здійснення якісних змін у системі державно-управлінських відносин. При цьому ефективність вирішення поставлених завдань значною мірою залежить від консолідації зусиль влади, бізнесу, науки та громадськості навколо єдиної мети — економічного зростання і підвищення добробуту населення. Своєю чергою, це вимагає зваженого наукового підходу, дотримання тонкого балансу між абстрактним теоретизуванням і аналізом стану актуальних соціально-економічних проблем.

Збірнику “Публічне урядування” вдається тримати такий баланс, а широка читацька аудиторія підтверджує те, що обрано правильний вектор розвитку.

Бажаю, аби свіжий вітер змін на краще наповнював вітрила Вашого збірника в бурхливому морі сьогодення.

Щастя, міцного здоров’я всьому колективу та читачам збірника “Публічне урядування”, нових здобутків та творчих успіхів у Вашій корисній і важливій справі!

**З повагою,**
**Голова Ради Федерації**
**роботодавців України** **Дмитро Миколайович Олійник**

# ДОРОГІ ДРУЗІ!

Прийміть мої найщиріші вітання з виходом чергового номера збірника "Публічне урядування".

Сьогодні в Україні відбувається досить не простий, а часом суперечливий процес реформування публічного управління. Відбувається структурна трансформація владних систем і механізмів державного управління, виявляються недоліки традиційної адміністративно-бюрократичної концепції державного управління. Це змушує органи державної влади шукати альтернативні форми управлінської діяльності, адаптовані до якісно нового стану світоустрою. Не буде сильним перебільшенням твердження, що потреба в обміні інформацією, як основного елементу державно-управлінської системи, є нагальною.

За роки співпраці з редакцією, авторами статей збірника "Публічне урядування", я переконався, що працюю з професіоналами найвищого рівня. Я ціную наші партнерські відносини і сподіваюся на подальше тривале і взаємовигідне співробітництво.

Бажаю Вам здоров'я, щастя, творчого натхнення, енергії та благополуччя!

**З повагою,**
**Головний редактор,**
**Завідувач кафедри публічного адміністрування**
**Міжрегіональної Академії управління персоналом,**
**Президент Всеукраїнської Асамблеї**
**докторів наук з державного управління,**
**Голова спеціалізованої вченої ради щодо захисту кандидатських**
**дисертацій з державного управління МАУП,**
**д-р. наук з держ. упр., проф.,**
**Заслужений юрист України** **Євген Олександрович Романенко**

# ШАНОВНІ КОЛЕГИ!

Щиро вітаю колектив редакції збірника "Публічне урядування", його читачів з виходом у світ чергового номера.

На сьогодні першочергова увага з боку держави до розвитку та модернізації державного управління — украй назрілий відгук на виклик часу. Останніми роками в національній системі державної влади відбуваються досить складні й суперечливі процеси, спрямовані на реформування, отриманої з недавнього минулого, громіздкої й неефективної системи державного управління. Це, своєю чергою, вимагає вирішення нових завдань, що постають перед галуззю державного управління України та актуалізує питання отримання своєчасної та достовірної інформації щодо стану та перспектив її розвитку.

Можна із задоволенням констатувати, що внесок редакції збірника та його позаштатних авторів є помітним доробком методологічного та науково-методичного забезпечень розвитку державного управління в Україні.

Ваш високий професіоналізм, прагнення якісно та неупереджено висвітлювати на шпальтах збірника різноманітні аспекти державного управління створили його високий авторитет.

Щиро бажаю Вам здоров'я, щастя, невичерпної життєвої наснаги та амбітного прагнення бути в авангарді висвітлення сучасних проблем публічного урядування.

**З повагою,**
**Перший Віце-президент**
**Всеукраїнської асамблеї докторів наук**
**з державного управління,**
**доктор наук з державного управління**

**Оксана Ігорівна**
**Пархоменко-Куцевіл**

**JEL codes: F 220**

***Anna Chabasinska,***
*PhD, Deputy-dean of the Faculty of Administration and the National Security, The Jacob of Paradies University, Poland, 66-400, Gorzow-Wielkopolski, Str. Teatralna, 25, tel. +48 957216061, e-mail annaadamk@wp.pl*
*ORCID: 0000-0001-8980-6737*

***Хабасіньска Анна,***
*доктор суспільних наук, ад'юнкт, заступник декана факультету адміністрації і національної безпеки, Академія імені Якуба з Парадижа, Польща, 66-400, Гожув-Великопольський, вул. Театральна, 25, тел.: +48 957216061, e-mail: annaadamk@wp.pl*
*ORCID: 0000-0001-8980-6737*

***Хабасиньска Анна,***
*доктор общественных наук, адъюнкт, заместитель декана факультета администрации и национальной безопасности, Академия имени Якуба с Парадиж, Польша, 66-400, Гожув-Великопольский, ул. Театральная, 25, тел.: +48 957216061, e-mail: annaadamk@wp.pl*
*ORCID: 0000-0001-8980-6737*

***Lukasz Budzynski,***
*M.A., Department of Administration and National Security, The Jacob of Paradies University, Poland, 66-400, Gorzow-Wielkopolski, Str. Teatralna, 25, tel.: +48 957216061, lukaszbudzynski1@gmail.com*
*ORCID: 0000-0002-3792-5651*

***Будзиньски Лукаш,***
*магістр суспільних наук, асистент, викладач факультету адміністрації і національної безпеки, Академия імені Якуба з Парадижа, Польща, 66-400, Гожув-Великопольський, вул. Театральна, 25, тел.: +48 95 7216061, e-mail: lukaszbudzynski1@gmail.com*
*ORCID: 0000-0002-3792-5651*

***Будзиньскы Лукаш,***
*магистр общественных наук, ассистент, преподаватель факультета администрации и национальной безопасности, Академия имени Якуба с Парадиж, Польша, 66-400, Гожув-Великопольский, ул. Театральная, 25, тел.: +48 957216061, e-mail: lukaszbudzynski1@gmail.com*
*ORCID: 0000-0002-3792-5651*

# THE INTEGRATION OF IMMIGRANTS ON THE FINNISH LABOR MARKET, AN OUTLINE OF THE ISSUE

**Abstract.** Modern Finland belongs to a group of wealthy countries of northern Europe. Thus, it has become a target country for different, primarily commercial immigrant groups. In this article it is assumed that effective integration should be held through the labor market. Therefore the aim of the article was to evaluate the Finnish immigration policy in the context of access to the labor market.

**Keywords:** integration, labor market, unemployment, immigrants, Finland, MIPEX index.

## ІНТЕГРАЦІЯ МІГРАНТІВ НА ФІНСЬКОМУ РИНКУ ПРАЦІ – СТРУКТУРА ПИТАННЯ

**Анотація.** Сучасна Фінляндія належить до групи багатих країн Північної Європи. Таким чином, вона стала цільовою країною для різних, насамперед комерційних груп іммігрантів. У статті йдеться про те, що ефективна інтеграція повинна реалізовуватися через ринок праці. Тому мета цієї статті полягає в оцінюванні фінської імміграційної політики в контексті доступу до ринку праці.

**Ключові слова:** інтеграція, ринок праці, безробіття, іммігранти, Фінляндія, індекс MIPEX.

## ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ НА ФИНСКОМ РЫНКЕ ТРУДА – ОЧЕРТАНИЕ ПРОБЛЕМАТИКИ

**Аннотация.** Современная Финляндия принадлежит к группе зажиточных стран Северной Европы. Таким образом, она стала целевой страной для различных, в первую очередь коммерческих иммигрантских групп. В статье обосновано, что эффективная интеграция должна проходить через рынок труда. Поэтому цель данной статьи заключается в оценке финской иммиграционной политики в контексте доступа к рынку труда.

**Ключевые слова:** интеграция, рынок труда, безработица, иммигранты, Финляндия, показатель МИПЭКс.

---

**Target setting.** The phenomenon of immigrants' flow into the European countries is one of key issues of contemporary politics both in local and regional dimensions. It is treated first of all as threat for the European order, seldom as contribution to economic and cultural development of receiving countries. International migration always has economic dimension and convictions as for its effects, both positive and negative ones influence decisions of countries on

using legal solutions and created institutional models regulating migration streams. There are factors that require from authorities supporting labor migrations as follow:

1. Economic factors resulting from inability to export all posts based on low skills from developed countries into those of low remuneration (construction industry, hospitality, tourism, gastronomy, trade, health care, housekeeping, agriculture).

2. Demographic factors resulting from low birth rates in rich countries (according to the European Commission 57 % population in a productive age shall be obliged to maintain 30 % of those at the age of 65 and more in 2050).

3. Social factors resulting from educative ambition of young people in developed countries, unwilling to accept work offers of low social prestige. It is worth noticing that foreign employers, although satisfy demand on certain types of work, nevertheless they often experience economic or social exclusion. There is a tendency while employing immigrants to transform mercenary employees into independent mandatories who are not protected by any collective contracts, have no employment guarantee and take all the risk in case of disease of job loss by themselves [2]. Once employed, they are they are hired as temps and treated as flexible labor force. Undoubtedly, such perception of immigrants on the labor market does not facilitate integration processes whose necessary attitude is stability and sense of economic and social safety. Thus, a way of labor market regulation may facilitate or complicate immigrants' integration in a receiving country. That matter remains a top issue in the contemporary public debate especially in the age of the migration crisis whose indirect result is popularization of populist parties building their social capital on the belief that immigrants are the cause of unemployment and weakening of national social programs.

In the light of integration programs implemented in the EU's countries, Finland is presented as a state which follows Scandinavian solutions and has worked out a favorable integration policy off immigrants placing itself on a significant position in the MIPEX rank according to the data from 2015 [11]. It is worth mentioning that the support of the Finnish society in the performed integration concept in the labor market, as the data from the recent European Social Poll show, the influence of immigration into the state economics was estimated positively, especially in the context of creating new workplace due to the phenomenon [3].

**Analysis of recent research and publications.** In recent years, the problem of immigration policy becomes more important. The latest analysis and publication posted on the websites of the Ministry of Economic Affairs and Employment are interesting source of knowledge about Finnish policy of integration in the labor market. The analysis about actual impact of this policy are published also at the statistical office of the Finnish and index MIPEX.

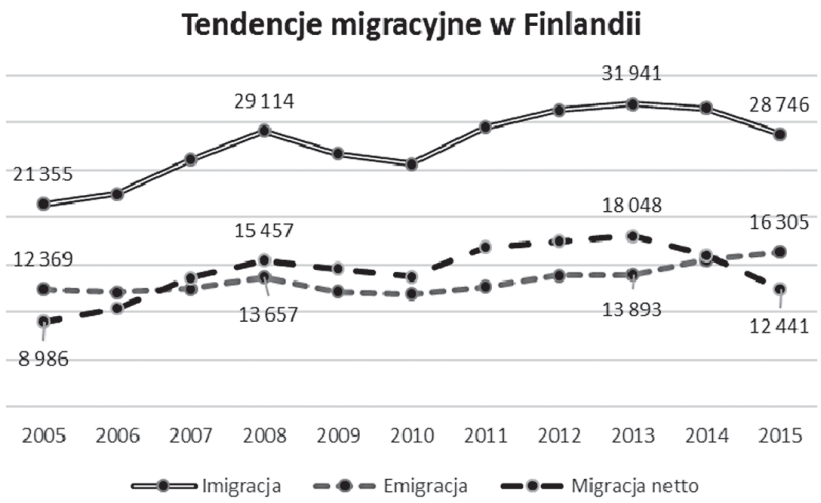
**The purpose of the article.** The main aim of this article is presentation of the Finnish integration policy of immigrants based on the MIPEX index. The authors have focused on the analysis of the immigrant integration process through labor market. They have indicated factors making authori-

ties support migration processes. They have characterized the post-war population of immigrants, presented statistics concerning the number and origin of the described group, the migration tendency in Finland throughout recent years, the level of employment among immigrants comparing to other European countries. The level of the labor market for immigrants, support provided in that matter by Finland and the rights granted to immigrants have been estimated, especially in comparison to the native Finnish. Moreover, the Governmental Integration Program for the years 2016–2019 has been presented characterized by innovativeness, inter-sector cooperation, using cultural potential of immigrants and popularizing tolerance. Cultural barriers impeding integration, resulting from various diversity of immigrants' population have been taken into consideration as well.

**The statement of basic materials.** Immigrants in Finland. Finland did not experience social changes connected with the immigration phenomenon until 1980's and 1990's. Basing on available sources, it may be accepted that until that time it had been an emigrating country and one of small groups that appeared on the territory of Finland were rehoused Karelians from Russia [5]. Hermetic Finnish society was a result of peripheral location of the country, historical background and slower development after WWII comparing to the other Nordic countries [7]. In 1960's nearly 300 thousand inhabitants left Finland to search for work [5]. The destination of such journey was usually Sweden. Large part of them soon returned to their country since they had been unable to adapt to the cultural and social Swedish specifics.

Dynamic economic changes of 1980's significantly increasing the life standard of the Finnish have diverted the migration situation. The first groups of refugees we accepted by Finland in 1970's. Those were mainly Somalians and Kurds. In 1990's the Finnish government decide on enabling Russian citizens of Finnish origins returning within repatriation agreements. Those people were allowed to settle down for unfixed period. Similar procedure was used towards Estonian citizens of Finnish origin. After the collapse of the USSR, native Finnish still applied for the repatriation permit which formally lasted until 2010 [6]. In the same decade, Finland also accepted refugees form former Yugoslavia (Bosnians), Iraq and Iran [1]. Official Finnish statistics from 2015 indicate that the number of immigrants has been decreasing since 2013. However it is still much higher comparing to the number of emigrants leaving that country which proves this is mostly an immigrant country.

According to the recent data of Eurostat, in 2014 in Finland there were 31,5 thousand immigrants in total. Among them, 7,9 thousand, namely nearly 25 % were so called national emigrants, i.e. those having a citizenship of the country they come to. Another 23,1 thousand (73,4 %) were foreign immigrants, out of which 9.5 thousand came from the EU (0,1 %) and 13.6 thousand came from non-EU countries (43,1 %), 0,1 thousand were the non-country ones which makes 0,2 % out of all immigrants [8]. Comparing Finland to other countries it may be noticed that Finland received relatively little immigrants in

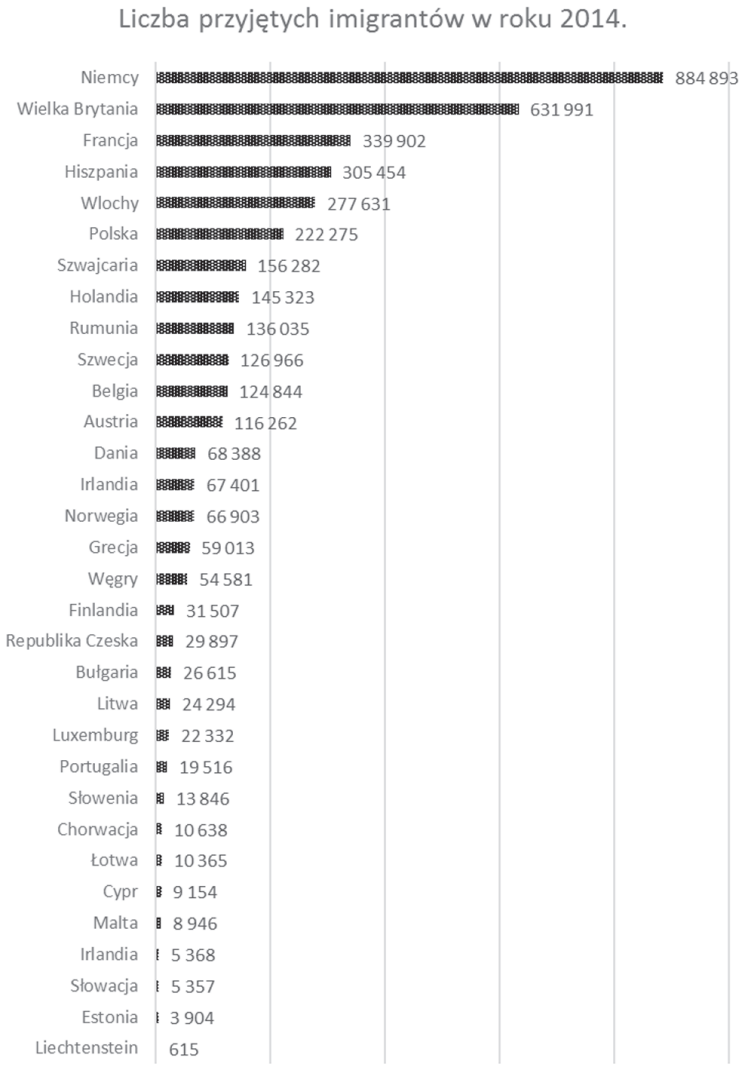



**Migration tendencies in Finland**
Own work.
Source: Statistics Finland (http://www.stat.fi/til/muutl/2015/muutl_2015_2016-05-17_tie_001_en.html, access: 22.01.2017)

2014. As the diagram below shows, the largest number of immigrants was accepted in Germany and Great Britain. Finland was placed only on the 18th position among those analyzed countries according to the number of accepted immigrants. Such countries as Poland, Sweden or Norway received more immigrants that Finland.

However, in order to be able to compare relatively objective countries, a proper index must be used which can be a number of immigrants per 1000 inhabitants. Then, it can be noticed that the situation varies. Small countries such as Luxemburg, Malta, Switzerland or Lichtenstein accept relatively the most. However Finland, similarly to Poland accepts 6 immigrants per 1000 inhabitants.

Basing on the data of Eurostat [9] from January 2015 in relation to Finland, it may be observed that the largest group of immigrants includes Estonians (22,1 % out of all immigrants) and Russians (14 %). The remaining groups of immigrants are: Swedish (3,8 % out of all immigrants), Chinese (3,5 %) and Somalians (3,4 %). It should be indicated that in Finland there is large scattering of immigrants as regards citizenship. It means that over half of immigrants (53,3 %) have citizenship of other countries than those mentioned before. In 2015 among 32,500 those searching for asylum over 60 % were Iraqis. Similar tendencies are observed while taking into consideration a country of an immigrant's birth. Also in that case the largest number includes immigrants of the category others (51,9 %). The data of Eurostat [10] from January 2015 indicate the largest number of immigrant were those born in the former USSR (54,7 %) which made 17,4 % out of all immigrants. The next numbers

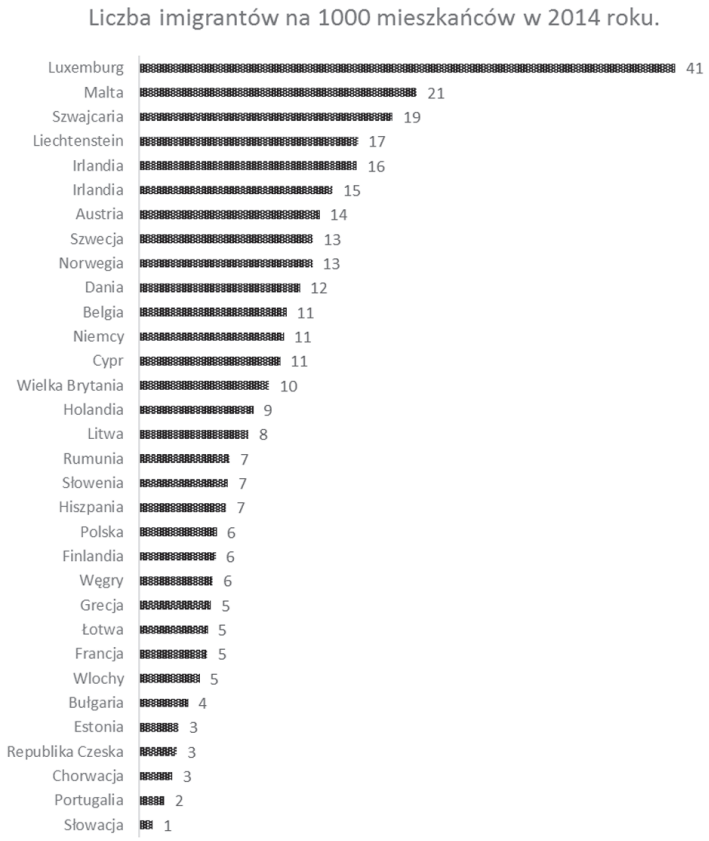



**The number of accepted immigrants in 2014**
Own work. Source: Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl, access, 25.01.2017)

belong to immigrants born in Estonia (13,5 %), Sweden (10,1), Russia (3,8 %) and Somalia (3,2 %).

The integration policy of Finland based on the MIPEX index. The immigration policy is a part of migration policy of a given country. In a general division it is performed in two areas. On the one hand it focuses on the regulation of immigrants' inflow. On the other hand, it means using such law and practices that interact with immigrants on their territory due to the state's intentions [4].

In this article, another aspect of the immigration policy shall be discussed in




**The number of immigrants per 1000 inhabitants in 2014**
Own work. Source: Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl, access, 25.01.2017)

the context of immigrants' integration through the labor market. There will be the policy within the access to the labor market presented as well as the support provided by Finland and the immigrants' rights granted on the labor market, especially in comparison to native Finnish people.

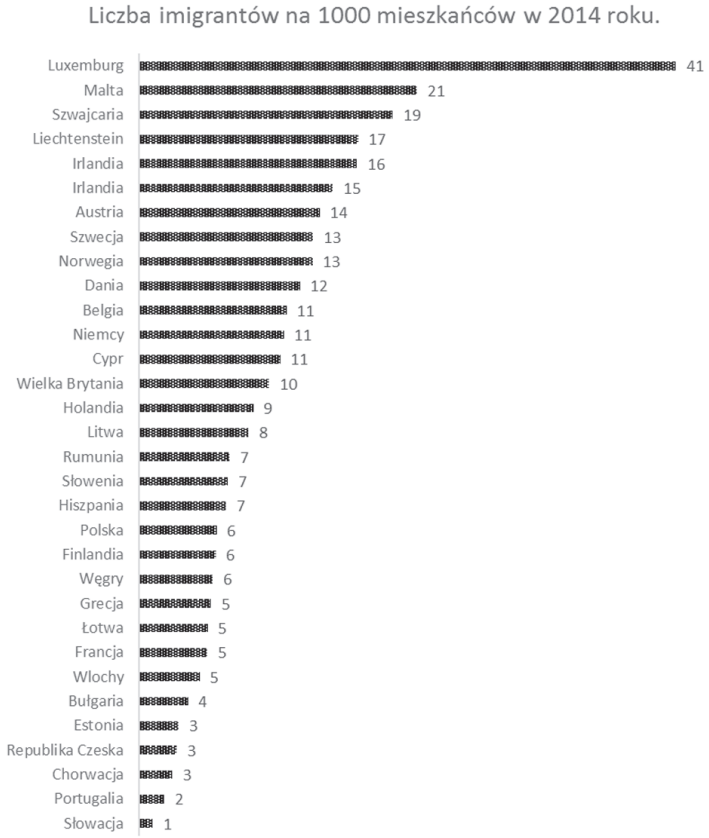
The analysis shall be conducted basing on the MIPEX index. It serves to evaluation and comparison of integration policies of 38 countries from various regions throughout the world. Due to the fact that it has been systematically used for many years, it enables not only comparing those countries but also observing the change pace in particular states. The MIPEX index itself has been built of 167 particular indexes enabling to compare policies and law of particular states in many areas. Each index is evaluated in three possible options and on that basis each policy is granted points (total amount of points is 100). Basing on particular indexes there are complex indexes created concerning various matters of immigrants' policy and law, i.e. equal access to the labor market or a country' support on that market. Whereas the set of those

indexes creates general indexes concerning the areas of matters, e. g. mobility on the labor market, opportunity to link families or anty-discrimination policy, etc. [12].

The article shall be limited to the evaluation of one are of the Finland's integration policy concerning mobility on the labor market based on the MIPEX index. In order to exemplify that are of matter on the MIPEX pages, there is a description of two polarized cases of a good and bad integration policy towards the labor market. A good labor market, favorable to involving immigrant means such one where an immigrant has the same rights as others from the very first day on the labor market. In practice it means that from the first day the person ad his/her family may apply for a job both in a private and public sectors. Simultaneously, a state recognizes qualifications and skills of an immigrant and creates opportunities to develop of different kinds from the beginning. A bad situation on the labor market from an immigrant's perspective is that one where an immigrant has no opportunity to be involved from the very beginning into the economic life of a destined country and his/her skills goes into waste. Acquiring rights to undertake work and set up own business requires certain grace period (e. g. 5 years) and even after that time an immigrant is forbidden to work in selected sectors or profession. Qualifications and skills are not recognized by the destined state that does not support developing competences and skills of an immigrant as either [13].

In that context, the Finland's integration policy may be treated as a case of a friendly policy to an immigrant and supporting his/her mobility on the labor market. If only European countries shall be analyzed in that matter, Finland is included into 5 countries with the most favorable policy and law. Only two Scandinavian countries have reached better scores: Sweden and Norway, Portugal and Germany have the highest percentage of immigrants in Europe.

Analyzing such high evaluation results of the Finland's policy towards favoring involving immigrants into their labor market question about the specifics of the Finnish integration policy should be asked. The answer is in the detailed analysis of the MIPEX index. The evaluation of the Finland's integration policy in the context of the labor market has been based on so called indicator of mobility on the labor market. It aims and indicating how much legal immigrants living in a receiving country has comparable rights and conditions in the access to the labor market to the remaining citizens of that country. The evaluation has been conducted basing on four complex indicators. The first indicator was the one of the access to the labor market. It is supposed to answer the question how much an immigrant and his/her family have access to various sectors of the labor market (and opportunity to change job in different sectors) in a receiving country. Secondly, a general support received by an immigrant on the labor market has been evaluated. The support has been measured basing on the conditions describing how much an immigrant and his/her family have opportunity to develop own skills and qualifications in the same range as remaining citizens of a destined country. Thirdly, directed support has been evaluated considering specific

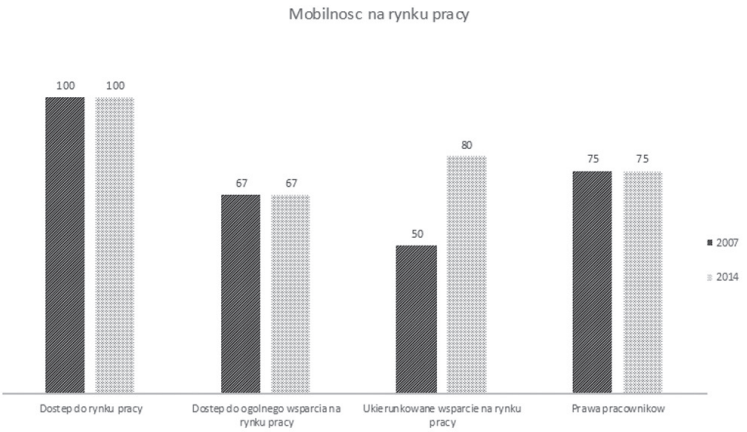



**The immigration policy of the European countries in the matter of mobility in the labor market based on the MIPEX index in 2014**

Own work. Based on MIPEX, (http://www.mipex.eu/labour-market-mobility, access: 12.12.2016)

needs of an immigrant that result from a birthplace and possessed qualifications acquired abroad. Fourthly, immigrants' rights on the labor market within protecting employees' rights and social protection have been evaluated [13].

As the data on the above diagram show, the Finland's policy receives the highest scores in the access to the labor market for immigrants (100 points in 2007 and 2014). In that area of matter the following issues were taken into consideration: if an immigrant has an opportunity to be immediately involved in the destined labor market, if the access is the same for both private and public sectors (if immigrants are excluded from certain areas of employment such as army, police or higher post in administration) and if he/she may soon after arriving in the destined country set up own business and run it on the same conditions as remaining inhabitants of the country. The Finland's integration policy within protecting immigrants' rights on the labor market was relatively weaker evaluated (75 points in 2007 and 2014). Such in-



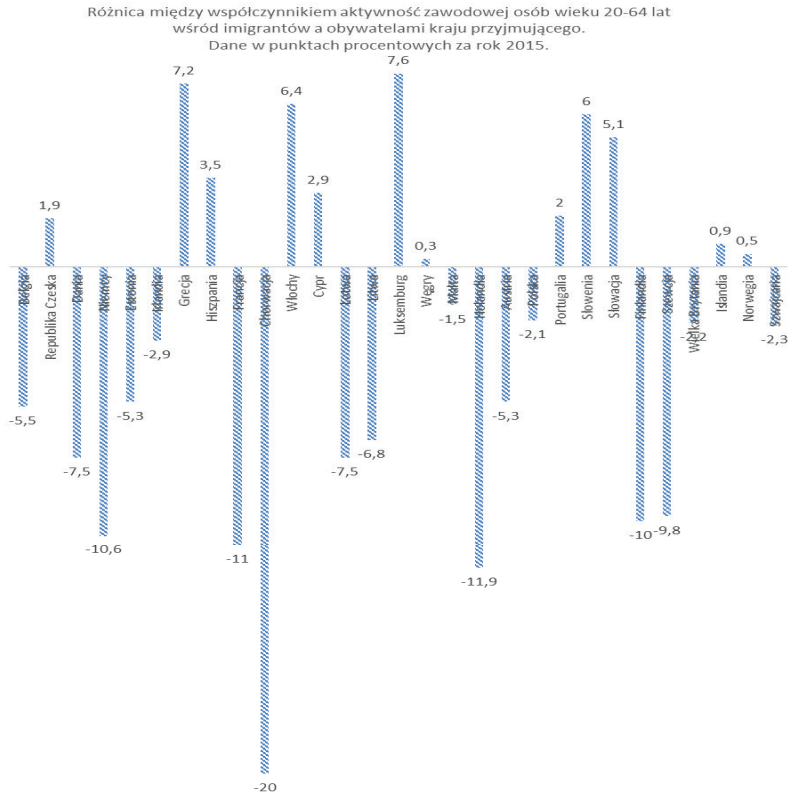

**Mobility on the labor market**
Own work. Based on MIPEX, (http://www.mipex.eu/finland, access: 12.12.2016)

dexes as membership in labor unions, access to social protection, access to flats or working conditions were evaluated here. The support on the labor market was the lowest in evaluation (67 point in 2007 and 2014). The index examined if an immigrant has an access to work advisors, equal access to higher education and trainings, scholarships as well as if academic diplomas acquired abroad are recognized and if there are simple procedures of validating the skills. Throughout years, there is a visible improvement of support directed towards immigrants (50 points in 2007 and 80 in 2014). The dimensions of the integration policy such as simplifying of qualification recognition, measures serving to economic integration of citizens of third countries, measures serving to integration of youth and women and an active information policy were subject to evaluation here.

Professional activity of the immigrants in Finland. In order to reconstruct a fuller image of the immigration policy, it is worth referring to so called an indicator activity rates of population aged 20–64. It enables evaluating the level of immigrants' integration on the labor market of the receiving country. According to Eurostat in 2015 the level of professional activity among the Finnish was 80,3 % and among immigrants in total it was 70,3 %. It makes 10 percentage points for the immigrants' disadvantage. It is one of the weakest scores among the polled countries.

The less favorable situation is if we compare the index of professional activity of the citizens of the receiving country to the index of professional activity of those immigrants from non-EU countries which makes in Finland 61,5 %. As a result the percentage difference makes 18,8 points for the disadvantage of non-EU immigrants in Finland.

On the basis of the data it may be considered that the "good" integration policy itself in the shape of liquidating barriers in the access to the labor market is not sufficient. As the statistical data on immigrants' activity on the labor market show, the lack of such barriers is not a guarantee of bigger immigrants' activity. The example of Sweden

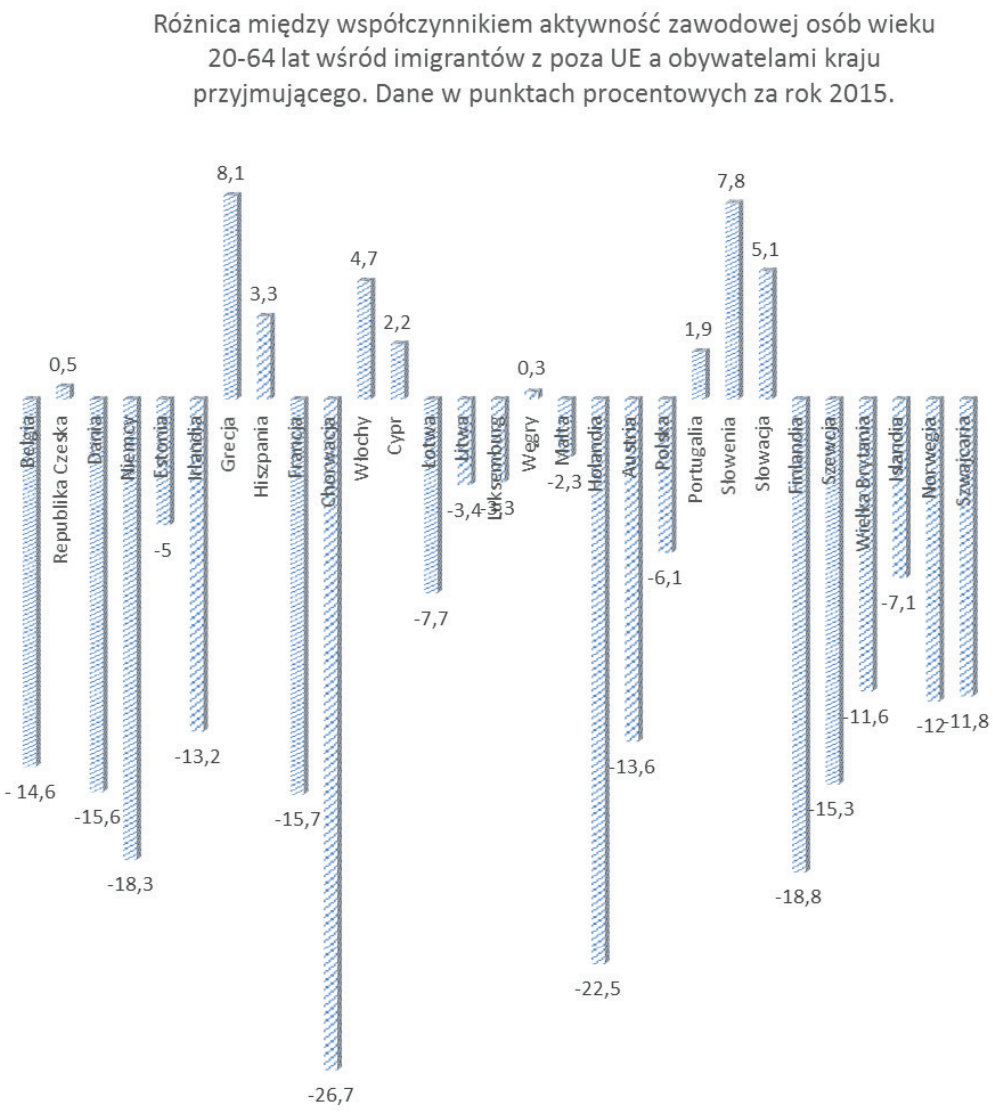



**The difference between the factors of professional activity of those aged 20–64 among immigrants and citizens of the receiving country. Data on percentage points in 2015**

Own work. Source: Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7437901/3-06062016-AP-EN.pdf/225c8b96-2345-470d-8b87-c76a16525aa2, access: 26.01.2017)

illustrated it well, which has the best integration policy among those polled countries in the area of mobility on the labor market according to the MIPEX index. And simultaneously it has low factors of immigrants' activity rates aged 20–64 including those from non-EU countries comparing to their own citizens. Whereas Slovakia has completely different situation, i.e. its immigration policy is poorly evaluated and simultaneously it has relatively high employees' activity rate of immigrants in total including those from non-EU countries. It shows that the evaluation of the integration policy is more complicate and would demand more detailed tests in future.

The rights and opportunities of undertaking employment and increasing qualifications among emigrants. In order to provide self-efficiency and independence of immigrants, residents coming from non-EU countries use a favorable support in finding appropriate work and trainings. The Finnish authorities, similarly to the head Nordic countries of the Western Europe put great pressure on improvement of that usually weakest area of integration. Since in 2011 in Finland individual integration plans have been implemented,




**The difference between the factors of professional activity of those aged 20–64 among non-EU immigrants and citizens of the receiving country. Data on percentage points in 2015**

Own work. Source: Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7437901/3-06062016-AP-EN.pdf/225c8b96-2345-470d-8b87-c76a16525aa2, access: 26.01.2017)

new comers to that country have been subject to an individual evaluation, counselling and they are supported in performing all necessary language courses and professional trainings within those plans. Separate solutions haven been arranged for specific receivers, e.g. youth or women providing them special support in fighting barriers in undertaking employment or participating in improvement trainings.

As regards the access to the labor market, non-EU immigrants have generally the same rights in the context of

searching or change the job and sectors of employment as the Finnish citizens. Nevertheless, not all, as long as they may work in all economic sectors, the language requirements in the public sector may incomparably exclude foreigners.

What is important, Finland, similarly to other Nordic countries, does not extend the period of entering immigrants onto the labor market, and the integration also in that matter is a priority almost from the very first day after their arrival t that country. Certain potential weakness in the Finland's integration policy is not recognizing academic and professional qualifications of non-EU foreigners. It is undoubtedly an area demanding improvement [13]. Participating in the process of education and improvement trainings by adults, both by men and women is the same in Finland and other Nordic countries. It is about 1/3 of population. Moreover, most unemployed, fulfilling certain conditions of non-EU citizens may rely on the support in finding a new job.

The Finland's integration program. Finland is one of the best places to live and work throughout the world. It has become one of the most modern and competitive economies based on innovativeness and high quality of social capital although it used to a peripheral country at the end of 19th and at the beginning of the 20th century, focused on exploitation of forest sources and agriculture [15]. Good Finnish economic condition means low unemployment rate which was 7,9 % in December 2016.

The priority in the integration policy is supporting social cohesion and providing immigrants to successfully become members of local community with successful cooperation between the government and local authorities. The legal basis of the performed integration policy is the act on integration promoting [14] which came into form on 1st September 2011. It aim is to equal rights and obligations of immigrants to the rest of population. The act includes provisions that regulate allocation of funds and services destined to the support in the immigrants' integration process. Pursuant to the act, immigrants' integration is an area included in the competence of Ministry of Economics and Labor (the minister is responsible for integration, legislation in that matter, promotion of immigrants' employment, monitoring). The indicated tasks require close cooperation between particular departments of public administration of all levels — national, regional and local ones.

On the regional level, the responsible bodies are the Centers of Development, Economic, Transport and Environment. They support municipalities. They also conclude agreements with municipalities to grant persons receiving international assistance. On the local level, municipalities coordinate the integration by preparing integration programs. Whereas Employment and Economic Development Offices focus on searching for work for those registered as the unemployed and prepare supplement trainings [14].

The governmental integration program prepared for the years 2016–2019 and accepted by the government in September 2016 aims at promoting equality and assuring immigrants' skills will be useful for the Finnish society. Through efficient integration on the

beginning phase, cooperation between institutions and those interested parties, the performed attempts in order to assure flexible entrance of immigrants both onto the area of education and labor market. The Integration program is based on the act on promoting migration integration according to which the government decides upon the national integration through working out an Integration Program every four years. The first program was completed in 2012.

The program for the years 2016–2019 concerns four key subject areas:

1. Using cultural power of immigrants to increase the Finnish innovative efficiency. The aim is to use the knowledge and skills of qualified immigrants and foreign students who graduate from the Finnish universities and support their carrier development of the Finnish labor market, development of entrepreneurship and internationalism.

2. Making integration more attractive thanks to inter-sector funds. The conditions of immigrants' integration are fixed in early stages. The aim is to equip those with required competences to further education and professional life in order to improve their position on the labor market in order to guarantee protection of the support of many professions to immigrants' families as well as supporting participation of immigrants in recreation activities.

3. Increasing cooperation between a state and municipalities receiving beneficiaries of the international law. The aim is to place groups of refugees in municipalities searching for asylum, those who received residence permit within two months and the integration process should begin immediately.

4. Promoting cultural humane discussion that would not tolerate racism. The aim is the discussion on integration was conducted openly in a way that respects human dignity. Official forums shall be also created for the dialogue between authorities and immigrants.

According to Ministry of Economics and Labor, within 3 next years there will be at least 2 thousand trained and employed immigrants. The Project will be performed by the Finnish Fund of Innovation SITRA that offers immigrants directed trainings which will support their future employment. Its aim is to prepare immigrants to enter the labor market within 4 months after beginning of the course. The trainings shall be still lasting on the work post and it shall include: language, culture, professional skills trainings. The project is supposed to satisfy the needs of both immigrants and employers. Work offers may be found in such sectors and constructor's engineering, services, care, gastronomy. The projects shall be financed by the private capital thus investors may influence the social issues. The power of the model is that there are particular formal objectives determined concerning economic results that are regularly monitored.

Prompt employment of immigrants shall allow Finland save public funds connected with providing social support for those remaining outside the labor market. If the objectives of the project are satisfied, the ministry shall partially refund the capital involved by the investors as well certain part of profits.

**Conclusions.** Despite promoting the integration policy for many years, it is difficult to say about its full success.

As mentioned in the introduction, the result of economic integration depends on numerous factors lying on both sides: the state and immigrants' community. Finland is presented as a country which is incredibly active in its involvement into the immigrants' integration policy. It is visible in the implementation of complex integration programs aiming at guaranteeing employment to the largest possible group of immigrant on the Finnish labor market. The attempts do not bring presumed results. Immigrants, especially those from non-EU countries are still in most often unemployed, they more frequently undertake activities as those considered by the society as unattractive or badly paid ones. One of the most disturbing barrier that effectively stop integration processes, also on the labor markets, are cultural and civilization diversities which determine immigrants social behaviors. One of the above is patriarchal family model which prevents women from entering the labor market. Another significant factor disintegrating immigrants' community is their various diversity resulting from a social structure of those polled, the level of education, time and reason of arriving in the destined country as well difficult to solve religious, ethnic and language diversities that arouse conflicts within a group. They disturb undertaking and perform unanimous integration programs that would satisfy the needs of all those immigrants searching for employment. Those remaining outside the labor market have more difficult integration and become social support beneficiaries. The situation concerns first of all the immigrants from the North Africa and Near East. In recent months the phenomenon has been arousing reluctance of public opinion resulting in disapproval of the Finnish government for the extended inflow of immigrants which increased after closing the borders in the Norwegian-Russian border in December 2015. While responding the occurred situation, the authorities intend to deport about 20 thousand put of 32 thousand arrived immigrants. The entrance criteria have been restricted towards Iraqis, Afghans and Somalians. Those actions may prove the government's integration policy shall be limited to a certain group of immigrants which would adapt on the Finnish labor market the best and is able to accept the requirements put by the state and society.

## REFERENCES


1. *Banaś M.* Fenomen wielokulturowej Skandynawii, w: Wzory wielokulturowości we współczesnym świecie, red. K. Golemo, T. Paleczny, E. Wiącek, Kraków, 2006. — 94 p.
2. *Castles S., Miller M.* Migracje we współczesnym świecie, Warszawa, 2011. — 275, 288 p.
3. *ESS Report* 2015.
4. *Okólski M., Fihel A.* Demografia. Współczesne zjawiska i teorie, Warszawa, 2012. — 310 p.
5. *Piotrowski B.* Procesy i mechanizmy migracyjne w Skandynawii w XIX i XX wieku. Próba rekapitulacji, w: Polacy w Skandynawii, red. E. Olszewski, Lublin, 1997. — 22–23 p.
6. http://ed.frog.org.pl/component/content/article/101-europejskie--doswiadczenia-finlandia.html, dostęp: 01.02.2017.
7. http://ed.frog.org.pl/component/content/article/101-europejskie--doswiadczenia-finlandia.html, dostęp: 01.02.2017.

8. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Immigration_by_citizenship,_2014_(%C2%B9)_YB16.png; dostęp: 11.10.2016
9. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/1/1c/Main_countries_of_citizenship_and_birth_of_the_foreign_foreign-born_population%2C_1_January_2015_%28%C2%B9%29%28in_absolute_numbers_and_as_a_percentage_of_the_total_foreign_foreign-born_population%29_YB16.png, dostęp: 25.01.2017
10. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/1/1c/Main_countries_of_citizenship_and_birth_of_the_foreign_foreign-born_population%2C_1_January_2015_%28%C2%B9%29_%28in_absolute_numbers_and_as_a_percentage_of_the_total_foreign_foreign-born_population%29_YB16.png, dostęp: 15.12.2016
11. http://migrantreport.org/sweden-portugal-lead-integration-policy/ dostęp: 01.02.2017.
12. http://www.mipex.eu/methodology, dostęp: 15.12.2016.
13. http://www.mipex.eu/labour-market-mobility, dostęp: 15.12.2016.
14. http://tem.fi/en/legislation-and-guidelines, dostęp: 10.12.2016.
15. *Bartnik K. M.* Znaczenie kapitału ludzkiego i społecznego w rozwoju regionalnym na przykładzie Finlandii, "STUDIA OECONOMICA POSNANIENSIA". — Vol. 4. — № 6. — 2016. — 18 p.

**JEL codes: K10**

***Jacek Jaskiewicz,***
*PhD, (legal science) Dean of the Faculty of Administration and the National Security, The Jacob of Paradies University, Poland, 66-400, Gorzow-Wielkopolski, Str. Chopina, 52, tel: 0048501445366, e-mail: jtjaskiewicz@hotmail.com*
*ORCID: 0000-0003-2934-9858*

***Jacek Jaśkiewicz,***
*доктор юридичних наук, Декан Факультету Адміністрації та Національної Безпеки, Академія імені Якуба з Парадижа, Польща, 66-400, Гожов-Великопольський, вул. Шопена, 52, b. 7, тел.: 0048501445366, e-mail: jtjaskiewicz@hotmail.com*
*ORCID: 0000-0003-2934-9858*

***Jacek Jaśkiewicz,***
*доктор юридических наук, Декан факультета Администрации и национальной безопасности, Академия имени Якуба с Парадиж, Польша, 66-400, Гожов-Великопольский, ул. Шопена, 52, b. 7, тел.: 0048501445366, e-mail: jtjaskiewicz@hotmail.com*
*ORCID: 0000-0003-2934-9858*

# INTERPRETATION OF THE EU LAW BY THE AUTHORITIES OF THE MEMBER STATES. THE DOCTRINE AND PRACTICE

**Abstracts.** The manner of understanding law depends on culture and all the historical, social and economic factors which have been shaping its comprehension. The prevailing belief, typical of contemporary Europeans, associates law with texts — sets of various acts, remaining in diverse relations and correlations with each other, acts containing linguistic statements whose common feature is the capability for expressing an obligation. As a matter of fact, this obligation is aimed at ordering or prohibiting a specific behaviour. The texts which include directive-based statements are examples of a formalised, external form of law, and therefore law itself is usually equated or identified with texts. According to the doctrine of positivism, predominantly applicable in mainland (continental) Europe, law is established by a sovereign (legislator) and shall be interpreted as if intellectual work on a text were to reconstruct the sense previously expressed in the text. Taking this convention into account, the role of an interpreter is relevant,

though passive. The interpreter's role involves decoding norms included in legal texts according to an 'algorithm' whose objective is to establish a full correlation and understanding between a sender and a recipient of a particular message. Despite being undoubtedly useful, such understanding of law is strictly connected with a country's dominion and the manner in which social control is exercised by state organisations, or strictly speaking, by decision-makers. This image of law has been revised by social changes, exchange of experience, as well as encounters of disparate cultures and doctrines. What we used to consider as law appears to be a more complex and multifaceted phenomenon, whose centre point, at least within our cultural circle, is still the language and specific manner, characteristic of law only, in which the language is used. Moreover, the approach to interpretation is also changing. The interpreter's task, within the dynamically changing and multifarious reality, is to assign some common and universal meaning to the written law. Thus, complementing the written law by means of discourse is becoming a natural way in which such written law may operate within the society. As far as discourse is concerned, interpretation is neither a secondary action towards the text, nor a description of something given from the outside; on the contrary, interpretation bonds together with the text, thereby rendering law an 'interpretational being'. Functioning of the legal system of the European Union is a representative example of forming law within the process of interpretation. The space and specificity of the EU law, in fact, go beyond traditional schemes, demarcated by boundaries and determined by one predominant doctrine. As a matter of fact, similarly to the European Union, the EU law is unity in multiplicity, originating from and clutched in diversity of cultures, practices, institutions and ethnic languages. The challenge related to accession of new Member States to the European Union involves not only adopting a common legal order and aligning the national law, but is also connected with a change in the approach to law and adopting an interpretation practice, which is frequently different from the currently applicable one. It is not an easy task since on the one hand, the EU normative acts are construed within a different system context, linguistic context or functional context, and on the other hand, some patterns of interpretation, which are applied to interpret the EU law in a natural manner, tend to operate in each legal culture. Nonetheless, the genesis and characteristics of the EU law are so rich that taking them into consideration requires that the interpreter should confront problems which are much more complex than in the case of interpreting texts concerning the national law. Maintaining uniformity in respect of applying the EU law is also of the most significant tasks lying within the scope of responsibilities to be executed by national authorities. Ensuring that uniform (i.e. identical with respect to all Member States of the European Union) EU normative or legislative acts are duly applied is a basic obligation of the Member States, which is additionally expressed in uniformity of the results concerning interpretation of the texts. Although the interpretation practices executed by the EU authorities and bodies or national authorities may vary, the results of the aforementioned interpretations should be similar or even identical. National authorities or na-

tional courts are willing to apply the methods and rules developed within the framework of the European Union doctrine, primarily through the case-law of the Court of Justice of the European Union (formerly the European Court of Justice) in order to fulfil the aforementioned obligations.

Although the case-law of the Court of Justice is not a source of law on a formal basis, numerous representatives of the doctrine tend to grant such status to the Court of Justice, whereas all of those representatives recognise its prominent role in shaping of the European Union law. Incorporation of the Court of Justice of the European Union to the process of shaping the EU law at the level equal, and sometimes even exceeding, the position of a formal legislator is linked with reception of the tradition originating from the Anglo-Saxon culture and recognition of de iure precedent, operating within the common law system, as an autonomous source of law. National courts are more and more frequently taking over the role of the Court of Justice within the national systems.

The process of approximation or ensuring compliance, referred to as harmonisation, is largely determined by the interpretation practice since the modified national legislation, within the context of the requirements imposed by the EU law, is subject to assessment primarily in respect of its application rather its formal structure. The factors which hinder and restrict operation of a common interpretation model include multilingualism of the texts concerning the EU law, as well as the differences in understanding law, its structure, its properties or its institutions in local cultures. The interpretation-related principles and directives, largely reconstructed on the basis of the practices exercised by the EU authorities or bodies, particularly by the Court of Justice of the European Union, are aimed at eliminating the undesirable results. The function regarding principles in the process of interpreting the EU law emerges and becomes particularly apparent in case the structural loopholes are settled or decisions within the framework of administrative discretion or judicial discretion are taken, especially applying imprecise or vague concepts, general clauses or resolving or adjudicating dilemmas arising from openness of particular sources of law.

With respect to the EU law, the principles appear to be of crucial importance while defining inter-system relations, determining the content of conflict-of-law directives and while sorting out the problems concerning multilingualism of the texts of the EU law and its conceptual autonomy. In this perspective, multilingual texts of the EU law are only the starting point. The text and its linguistic meaning constitute only an initial guideline, complemented by legal discourse, and therefore the functional (purposive) interpretation, recognised within the doctrine of numerous countries as complementary to interpretation, is acknowledged as an essential and fundamental requirement of the interpretation proceedings under the binding EU law and its application.

**Keywords:** interpretation, EU law, legal text, linguistic meaning, functional interpretation.

## ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПРАВА ЄВРОСОЮЗУ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВ. ДОКТРИНА ТА ПРАКТИКА

**Анотація.** Спосіб розуміння права залежить від культури, а також усіх історичних, суспільних, економічних чинників, які формували його розуміння. Переважне, типове для сучасних європейців переконання пов'язує право з текстом — сукупністю різних взаємозалежних та взаємопов'язаних актів, що містять мовні висловлювання, спільною рисою яких є так звана директивність, або ж можливість вираження обов'язку — наказу чи заборони певної поведінки. Тексти, які містять такого роду директивні висловлювання, є формалізованою, зовнішньою формою права — саме тому право зазвичай і ототожнюється з текстами. Згідно з домінуючою на континенті доктриною позитивізму право створюється сувереном (законодавцем) і має тлумачитися так, щоб інтелектуальна робота над текстом відтворювала саме той зміст, який первинно у ньому закладено. За таких умов роль інтерпретатора істотна, але дещо пасивна. Тобто його завдання полягає у декодуванні норм, вміщених у юридичних текстах, за "алгоритмом", метою якого є досягнення повної кореляції та віднайдення порозуміння між відправником і одержувачем повідомлення.

Таке розуміння права, хоч безсумнівно корисне, тісно пов'язане з владою держави і здійснюваним державними організаціями, а точніше — її керівниками, способом реалізації суспільного контролю. Суспільні зміни, обмін досвідом, зустрічі різних культур і доктрин змінили такий образ права. Те, що ми звикли вважати правом, виявляється складнішим і багатоаспектним явищем, центром якого, принаймні у нашому культурному колі, залишається мова і специфічний, притаманний тільки праву, спосіб її використання. Змінюється також і підхід до інтерпретації. У різнорідній дійсності, що динамічно змінюється, завданням інтерпретатора стає надання писаному праву спільного, універсального значення. Доповнення писаного права шляхом мовного аналізу стає природним способом його суспільного функціонування. При мовному аналізі інтерпретація не є вторинною діяльністю відносно тексту, описом чогось даного "ззовні", але об'єднується з текстом, роблячи право "інтерпретаційним буттям".

Функціонування правової системи Європейського Союзу являє собою ілюстративний приклад конституювання, створення права у процесі інтерпретації. Особливе поширення у просторі і специфіка права Євросоюзу виходять за традиційні схеми, визначені певними межами чи якоюсь однією, домінуючою доктриною. Право Євросоюзу, як і сам Євросоюз, є єдністю у багатоманітності, що походить і має своє джерело у розмаїтті культур, практик, інституції, а також етнічних мов. Виклик, пов'язаний з приєднанням до Європейського Союзу наступних держав-учасниць, полягає не тільки у прийнятті спільного правопорядку і пристосуванні до нього національного законодавства, але також і у зміні підходу до права і засвоєнню, не рідко, відмінної від звичної інтерпретаційної практики. Це не легке завдання, тому що, з одного боку, нормативні акти Євросоюзу підлягають інтерпретації у зовсім

іншому системному, мовному або функціональному контексті, а з другого — у кожній правовій культурі діють певні взірці тлумачення, які, природно, використовуються при інтерпретації права Євросоюзу.

Однак право ЄС має настільки багаті генезис та характерні риси, що їх врахування вимагає від інтерпретатора взяття до уваги і проблем, значно складніших, ніж у разі тлумачення текстів національного права. До найважливіших завдань, які також покладаються на державні органи, належить збереження єдності застосування права Євросоюзу. Гарантування єдиного, отже, однакового в усіх державах ЄС, застосування нормативних актів Євросоюзу є основним обов'язком країн-учасниць, що виражається також в єдності результатів тлумачення текстів. Хоч інтерпретаційні практики, що здійснюються національними органами і органами Євросоюзу можуть відрізнятися, однак результати інтерпретації мають бути схожими, навіть й ідентичними. Для виконання таких обов'язків органи або національні суди охоче послуговуються методами і правилами, напрацьованими доктриною Євросоюзу, насамперед — судовою практикою Суду Європейського Союзу (раніше — Європейського Суду справедливості).

Формально рішення, винесені Судом, не є джерелом права, але багато представників доктрини наділяють його таким статусом і визнають його високу роль у формуванні права Євросоюзу. Включення Суду до процесу формування права Євросоюзу на рівні з формальним законодавцем, а іноді і переважаючій позиції, пов'язане з рецепцією традиції, джерелом якої є англосаксонська культура і визнання функціонуючого у цій системі прецеденту де-юре як самостійного джерела права. Роль Європейського Суду усередині національних систем починають переймати і національні суди. Процес уніфікації чи забезпечення відповідності, який називають також гармонізацією, в основному визначається інтерпретаційною практикою, оскільки модифіковане національне законодавство, в контексті вимог права Євросоюзу, підлягає оцінюванню, насамперед з точки зору його застосування, а не формального конструювання. Чинниками, які ускладнюють можливість функціонування спільної інтерпретаційної моделі, є багатомовність текстів права Євросоюзу, а також відмінності у розумінні права, його структури, власності або органів у місцевих культурах.

Виключенню небажаних результатів слугують принципи та інтерпретаційні директиви, що значною мірою реконструюються на основі практики органів Євросоюзу, особливо Суду Справедливості ЄС. Функція принципів у процесі тлумачення права Євросоюзу виявляється, зокрема, у випадках вирішення конструкційних питань або прийняття рішення у рамках визнання в адміністративному порядку або суддівського вільного розсуду (дискреції), зокрема, застосування невизначених понять, загальних понять або вирішення дилем, що виникли через існування відкритого переліку джерел права.

У праві Євросоюзу принципи відіграють ключову роль у визначенні міжсистемних співвідношень, визначаючи зміст колізійних директив та вирішення проблем, пов'язаних з багатомовністю текстів права Євросоюзу і його

автономністю понять. У цій перспективі багатомовні тексти права Євросоюзу є тільки початком нового "шляху". Текст і його мовні значення є лише вихідною вказівкою, що доповнюється правничою мовою, і тому функціональне (телеологічне) тлумачення, що визнається в доктрині багатьох країн як доповнення до інтерпретації, у світлі права Євросоюзу і його імплементації визнається необхідною і основною вимогою інтерпретаційної процедури.

**Ключові слова:** інтерпретація, законодавство ЄС, юридичні тексти, мовні тлумачення, функціональне (телеологічне) тлумачення.

## ИНТЕРПРЕТАЦИЯ ПРАВА ЕВРОСОЮЗА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВ. ДОКТРИНА И ПРАКТИКА

**Аннотация.** Способ понимания права зависит от культуры, а также всех исторических, общественных, экономических факторов, которые формировали его понимание. Подавляющее, типичное для современных европейцев убеждение связывает право с текстом — совокупностью разных взаимозависимых и взаимосвязанных актов, которые содержат речевые высказывания, общей чертой которых является так называемая директивность, или возможность выражения обязанности — приказа или запрета определенного поведения. Тексты, которые содержат такого рода директивные высказывания, являются формализованной, внешней формой права, именно поэтому право обычно и отождествляется с текстами. Согласно доминирующей на континенте доктрине позитивизма право создается сувереном (законодателем) и должно объясняться так, чтобы интеллектуальная работа над текстом воспроизводила именно то содержание, которое было заложено в нем изначально. При таких условиях роль интерпретатора существенна, но несколько пассивна. То есть его задание заключается в декодировании содержащихся в юридических текстах норм согласно "алгоритму", целью которого является достижение полной корреляции и поиска понимания между отправителем и получателем сообщения.

Такое понимание права, хотя, несомненно, полезное, тесно связано с властью государства и осуществляемым государственными организациями, а точнее ее руководителями, способом реализации общественного контроля. Общественные изменения, обмен опытом, встречи разных культур и доктрин изменили такой образ права. То, что мы привыкли считать правом, оказывается более сложным и многоаспектным явлением, центром которого, по крайней мере, в нашем культурном кругу, остается язык и специфический, присущий только праву, способ его использования. Изменяется также и подход к интерпретации. В разнородной и динамично развивающейся действительности заданием интерпретатора становится придание писаному праву общего, универсального значения. Дополнение писаного права путем языкового анализа становится естественным способом его общественного функционирования. При языковом анализе интерпретация не является вторичной деятельностью относительно текста, описанием чего-то данного "извне", здесь она объединяется с текстом, делая право "интерпретационным бытием".

Функционирование правовой системы Европейского Союза представляет собой иллюстративный пример конституирования, создания права в процессе интерпретации. Особенное распределение в пространстве и специфика права Евросоюза выходят за традиционные рамки, ограниченные определенными пределами или какой-то одной, доминирующей доктриной. Право Евросоюза, как и сам Евросоюз, является единством в разнообразии, происходящим из разнообразия культур, практик, учреждений, а также этнических языков. Вызов, связанный с присоединением к Европейскому Союзу следующих государств-участников, заключается не только в принятии общего правопорядка и приспособлении к нему национального законодательства, но также и в изменении подхода к праву и усвоению, не редко, отличающейся от привычной интерпретационной практики. Это не легкое задание, потому что, с одной стороны, нормативные акты Евросоюза подлежат интерпретации в совсем другом системном, языковом или функциональном контексте, а с другой — в каждой правовой культуре действуют определенные образцы толкования, которые, естественно, используются при интерпретации права Евросоюза.

Однако право ЕС имеет настолько богатый генезис и характерные черты, что их учет требует от интерпретатора принятия во внимание и проблем значительно сложнее, чем в случае толкования текстов национального права. К важнейшим заданиям, которые также возлагаются на государственные органы, относится сохранение единства применения права Евросоюза. Гарантия единого, следовательно, одинакового во всех государствах ЕС применения нормативных актов Евросоюза является основной обязанностью стран-участниц, которая выражается также в единстве результатов толкования текстов. И хотя интерпретационные практики, которые осуществляются национальными органами и органами Евросоюза могут отличаться, то результаты интерпретации должны быть похожими, даже идентичными. Для выполнения таких обязанностей органы или национальные суды охотно пользуются методами и правилами, наработанными доктриной Евросоюза, прежде всего — судебной практикой Суда Европейского Союза (раньше — Европейского Суда справедливости).

Формально решения, вынесенные Судом, не являются источником права, но многие представители доктрины наделяют его таким статусом, а все признают его высокую роль в формировании права Евросоюза. Включение Суда в процесс формирования права Евросоюза наравне с формальным законодателем, а иногда и его доминирующей позиции, связано с рецепцией традиции, источником которой является англосакская культура и признание функционирующего в этой системе прецедента де-юре, как самостоятельного источника права. Роль Европейского Суда внутри национальных систем начинают перенимать и национальные суды. Процесс унификации или обеспечения соответствия, который называют также гармонизацией, в основном определяется интерпретационной практикой, поскольку, модифицированное национальное законодательство, в контексте требований права

Евросоюза, подлежит оценке, прежде всего с точки зрения его применения, а не формального конструирования. Факторами, которые усложняют возможность функционирования общей интерпретационной модели, является многоязычность текстов права Евросоюза, а также отличия в понимании права, его структуры, особенностей или органов в местных культурах.

Исключению нежелательных результатов служат принципы и интерпретационные директивы, которые в значительной мере реконструируются на основе практики органов Евросоюза, особенно Суда Европейского Союза. Функция принципов в процессе толкования права Евросоюза проявляется, в частности, в случаях решения конструкционных вопросов или принятия решения в рамках признания в административном порядке или судейского свободного усмотрения (дискреции), в частности, применение неопределенных понятий, общих понятий или решения дилемм, которые возникли в результате существования открытого перечня источников права.

В праве Евросоюза принципы играют ключевую роль в определении межсистемных соотношений, определяя содержание коллизионных директив и решения проблем, связанных с многоязычностью текстов права Евросоюза и его автономностью понятий. В этой перспективе многоязыковые тексты права Евросоюза являются только началом нового "пути". Текст и его языковые значения являются только исходным указанием, которое дополняется законодательным языком, и поэтому функциональное (телеологическое) толкование, которое признается в доктрине многих стран как дополнение к интерпретации, в свете права Евросоюза и его имплементации признается необходимым и основным требованием интерпретационной процедуры.

**Ключевые слова:** интерпретация, законодательство ЕС, юридические тексты, языковые толкования, функциональное (телеологическое) толкование.

---

**Target setting.** The manner of understanding law depends on culture and all the historical, social and economic factors which have been shaping its comprehension. The prevailing belief, typical of contemporary Europeans, associates law with sets of texts containing norms, i.e. statements expressing an obligation aimed at ordering or prohibiting a specific behaviour to the addressees of such statements. The aforementioned statements exemplify a conventional form of law, whereas law itself is usually equated or identified with texts understood as a formalised expression of a sovereign's (legislator's) will.

According to the doctrine of positivism, the most influential doctrine in mainland (continental) Europe, law or legal texts are attributed with objective cognisability. Therefore, written law shall be interpreted as if intellectual work on a text were to reconstruct the sense previously expressed in that text. Taking this convention into account, the role of an interpreter is relevant, though passive. The interpreter's task

involves decoding norms included in legal texts according to a peculiar 'algorithm' the objective of which is to establish a full correlation and understanding between a legislator and an addressee of a particular message. Although the scheme is relatively deeply inscribed in lawyers' routines, it is easily noticeable that such understanding of law is strictly connected with a country's dominion and the manner in which social control is exercised by state organisations, or strictly speaking, by decision-makers.

The doctrine of positivism is still alive. Law regarded as something objectively existing and cognisable, as well as law regarded as an order, an act of obedience to the sovereign's will is still a valid and useful message, also with respect to democratic societies, where the sovereign is an exponent of the will of the entire community or at least the will of the majority. Positive law can be externally expressed in social space, formalised as a pattern or an applicable rule, identical to all individuals and all entities. Comprehending law in this manner results in posing some hazards. Not only are these the most familiar hazards which were discoursed about after the cruel experiences of World War II, but also hazards to the contemporaries. Obviously, we should all respect the timeless and universal value represented by stability and reliability of law. Thus, we call for its readability and clarity of texts, simultaneously demanding that the texts be commonly understood by ourselves and others. Respecting the valid and valuable aspects of positivism, the role of the interpreter cannot be however depreciated by admitting that the aforesaid role is marginal, passive and subordinate to the legislator.

The static image of law has been revised by social changes, exchange of experience, as well as encounters of disparate cultures and doctrines. What used to be considered as law appears to be a more complex and multifaceted phenomenon, whose centre point is still the language and specific manner, characteristic of law only, in which the language is used. Reference to a text, its analysis and comprehension of a message — what is called the process of interpretation or application of a legal text involves assigning a proper and adequate meaning to law. As a matter of fact, interpretation has always been associated with texts. Interpretation accompanied appearance of liturgical texts, literary texts, and eventually legal texts. At first, in the form of something individual — a reflection, an act of understanding, a reference to an individual character of the (written) word; with the passing of time, interpretation became a usus, social practice, professional practice or institutional practice.

Let us have a look at the practice — the contexts of law application. It will require little effort to discern that the more extensive, the richer and the more complex the text is, the more the role and result of interpretation is exposed. What are the young trainees or supporters of the traditional concept of legal positivism, who are simultaneously witnessing convergence of legal cultures, already familiar with? One of the first experiences is specifically related to the growing role of interpreters.

It is attributing texts with common and universal meaning by means of individual and creative acts of interpretation which is becoming their fun-

damental task within the dynamically changing environment.

This emphasis appears to be of major importance as it defies the understanding of law which has already been developed in numerous cultures due to various reasons: most frequently political or ideological reasons. In fact, it is the actual divergences of opinions, where a ratio decidendi choice (the rationale for the decision) is the consequence of decision-makers' games and interests, which are hidden under the guise of the objectivity of understanding. Instead of perpetuating the myth concerning objectivity of law-making, it must be therefore ensured that the social and institutional mechanisms by means of which written law acquires its meaning meet the criteria of common acceptability, i.e. they shall be democratic and transparent, they shall be subject to criticism and all other conditions to be fulfilled by practical discourse. Complementing of written law by discourse is becoming a natural method of its social functioning. As far as discourse is concerned, interpretation is not an activity of secondary importance towards the text, a description of something delivered from 'the outside'; on the contrary, interpretation bonds together with the text, thereby turning law into 'an interpretive being'. Interpreters, and primarily lawyers as actual author or creators of social practice, are becoming responsible for the final content of law.

The hermeneutical perspective results in negating the thesis about a derivative (or passive) role of lawyers, especially judges, as an impersonal 'transmitter' of the sovereign's will. On the other hand, the perspective reveals their individual and simultaneously collective impact upon social practice and obliges to active operation in the name of common good. It was observed a long time ago (which is acknowledged even by positivists) that the ethical requirements formulated towards the participants of legal discourse are equally or even more weighty than the interpretive patterns or principles and the manners of their application (the interpretation doctrine). The ethical dimension of discourse, whose relevant or simply crucial element is interpretation, refers particularly to entities having capability for binding by means of the interpretation result — tribunals, courts or public authorities. The aspects which are to be discussed below are largely their output, co-created, commented or complemented by the doctrine.

The EU law is a specific example of forming law within the process of interpretation. The space and specificity of the EU law, in fact, go beyond traditional schemes, demarcated by boundaries and determined by one predominant doctrine. As a matter of fact, similarly to the European Union, the EU law is unity in multiplicity, originating from and clutched in diversity of cultures, practices, institutions and ethnic languages.

The EU law is characterised by peculiar sources and systematics which substantially diverges from the hierarchical and monocentric legislation typical of the mainland (continental) countries. It is worth reminding the essential normative features of this system. The basic and most frequently quoted attribute is division into primary law and derivative law (secondary law). Primary law originates from the founding treaties (currently the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning

of the European Union), the accession treaties, along with their amendments.

Basing on the provisions of the Treaty of Lisbon, i.e. an act of primary law, the sources of derivative law are legislative acts (regulations, directives and decisions), adopted by means of an ordinary legislative procedure or a specific legislative procedure and non-legislative acts (opinions, recommendations, delegated acts and implementing acts), supplementing or amending elements of a legislative act (Art. 288–289 of the Treaty on the Functioning of the European Union).

Regulations are general and abstract acts issued by the authorities/bodies of the European Union, the character of which is normative and complete at the same time. A regulation is of directly binding nature and is applicable in all Member States, becoming an integral part of their legal order without the necessity of being implemented.

Directives are normative acts which have no equivalent in national law. Directives are binding on each Member State to which they are addressed; nevertheless, they provide the national authorities with freedom of choice with respect to the form and execution measures indicated in the directive. Furthermore, directives are acts addressed to the Member States, and not directly to the authorities, bodies or citizens. A member state is obliged to transpose a directive in such a manner that all objectives indicated in the directive be uniformly and completely accomplished. In the event of failure to perform transposition or improper performance of transposition, the content of the directive shall be a pattern applied to examine its compliance with national law and situation of EU citizens (the principles of primacy, unity, proximity and effectiveness of the Community law). A particular member state shall be responsible for failure to perform or improper performance of the directive. The sources of derivative law, however on certain conditions, include also other acts, particularly the so-called implementing decisions. In general, the decisions are not treated as commonly applicable law. Yet, in specific cases the content of the acts is binding to individually defined addressees (a decision indicating an addressee, an implementing decision). An implementing decision may however directly confer rights or impose obligations on individuals (natural persons or legal persons) or oblige a member state to issue a specific normative act [12].

The EU law is a complex system, connected by a network of competence relations, institutional relations and functional relations. The system is characterised by huge dynamics and adaptability. Taking the complex and diversified functioning of the sources of law and multitude of legislative entities into account, it is difficult to talk about a distinct border between legislation and application of the acts of the EU law and their interpretation. This is well-illustrated by the example of the so-called soft law, the phenomenon with which primarily the countries characterised by a classic and already a bit archaic constitutional doctrine struggle. The acts being part of soft law, e. g. resolutions, recommendations and opinions are not recognised within the doctrine as commonly binding acts, but they significantly influence application of primary law or derivative law due to the fact that they contain guidance relevant

to the result of interpretation, and what is most important, the guidance which is binding. It is however highlighted that national authorities/bodies shall take their content into consideration while drawing up or interpreting the national legislation referring to or arising from the EU law [11].

This kind of institutional interpretation exercised by the EU authorities is only one of the examples concerning transition vagueness, using traditional conceptual apparatus of positivism, from law-making to law application, from drawing up a text to its interpretation. Another example, apparently the most representative one, concerns the role of interpretation made by the EU courts and tribunals. Although the case-law of the Court of Justice of the European Union (formerly the European Court of Justice) is not a source of law on a formal basis, numerous representatives of the doctrine tend to grant such a status to the Court of Justice, whereas all of those representatives recognise its prominent role in shaping of the EU law. In accordance with the commonly accepted doctrine, primary law covers general principles of the EU law, which were mostly developed or at least emphasised or systematised by the Court of Justice.

Incorporation of the Court of Justice of the European Union to the process of shaping the EU law at the level equal, and sometimes even exceeding, the position of a formal legislator is linked with reception of the tradition originating from the Anglo-Saxon culture and recognition of a *de iure* precedent, operating within the common law system, as an autonomous source of law. The norms expressed in settlement of such a precedent are the norms commonly applicable within a particular system. Therefore, violation of such norms is recognised as violation of law to the same extent as violation of formally established law. Furthermore, also courts and national authorities are entitled to occupy a specific position in reception and co-shaping of the EU law in relation to application of national law, as well as in assigning new meanings to national law. The phenomenon referred to as harmonisation is largely determined by the interpretation practice since new or modified national legislation, within the context of the requirements imposed by the EU law, is subject to assessment primarily in respect of its application rather than its formal structure.

**Analysis of recent research and publications.** The difficulty which the founders of united Europe had to face since the very beginning was how to ensure full effectiveness and functionality of the EU legal system within entire Community. The challenge related to accession of new Member States to the European Union involves not only adopting a common legal order and aligning national law, but it is also connected with a change in the approach to law and adopting an interpretation practice, which is frequently different from the currently applicable one. It is not an easy task since on the one hand, the EU normative acts are construed within a different system context, linguistic context or functional context, and on the other hand, some patterns of interpretation, which are applied to interpret the EU law in a natural manner, tend to operate in each legal culture. Nonetheless, the genesis and charac-

teristics of the EU law are so rich that taking them into consideration requires that the interpreter should confront problems which are much more complex than in the case of interpreting texts concerning national law. Numerous genetic, economic, political, social, functional and praxeological arguments weigh in favour of the necessity of uniform (consistent) interpretation of the EU law. The most significant argument is of normative nature and is supported by primary law and its system-based principles. Ensuring that uniform (i.e. identical with respect to all Member States of the European Union) EU normative or legislative acts are duly applied is therefore a basic obligation of the Member States, which is additionally expressed in uniformity of the results concerning interpretation of legal texts [1]. Although the interpretation practices executed by the EU authorities/bodies or national authorities may vary, the results of the aforementioned interpretations should be similar or even identical. The EU doctrine does not demand that national authorities apply the same interpretation methods and principles which are applied by the EU authorities/bodies or courts, but unity (consistency) of the interpretation results is required. This assumption displays pragmatics determined by efficiency (effectiveness) concerning the results of the interpretation practice in each member state, which is assessed basing on the level of implementation of the axioms related to the EU law. The measure of the harmonisation level, i.e. implementation of the system principles concerning the EU law, is therefore the final effect of interpretation and its uniform 'translation' into settlement of a particular case [10]. National authorities or national courts are willing to apply the methods and principles developed within the framework of the European Union doctrine, primarily through the case-law of the Court of Justice of the European Union, in order to fulfil the aforementioned obligations. The interpretation patterns and practice of the Court of Justice is spreading within national doctrines and in some sense supplanting or modifying local paradigms. Despite being relatively significant, the differences are not however a complete novelty since they arise out of similarity concerning the origin, output and achievements of the European legal cultures. Similar types of interpretation directives are distinguished within the doctrine of national law and numerous member states: linguistic interpretation, system interpretation and functional (purposive) interpretation [29].

A similar situation occurs in national concepts: linguistic interpretation is understood as perception of expressions included in legal texts, being in conformity with lexical (dictionary) or definition principles and meanings of the language, whereas the aspect of interpretation is specified as 'ordinary meaning' in the case-law practice of the Court of Justice of the European Union [13]. System interpretation is also understood equally or in a similar manner, encompassing application of system directives, i.e. establishment of relations and potential conflict of the interpreted provisions with superior or higher-ranking provisions.

**The purpose of the article** is the studies into changes within national doctrines of new member states, that

indicate symptoms of change in the paradigm.

**The statement of basic materials.** Namely, the 'objectivising' interpretation, particularly typical of legal positivism in the countries of Eastern Europe, consisting in searching for a meaning which corresponds as strictly as possible to the sovereign's (legislator's) will, encoded in a legal text is replaced by discourse of interpreting entities. Establishment of a content-related (linguistic) meaning of particular phrases or expressions of a text and formal relations of norms within the framework of a hierarchically ordered legal system are not so exposed or so clear anymore because they are not sufficient to sort out the interpretation problems. Consequently, references to the interpretation practice of the institutions set up to settle cases on a binding manner or determine commonly accepted interpretation patterns tend to appear instead. Specificity of the EU law, its openness and anchoring in the discursive current 'enforce' redefinition of national methods concerning interpretation of legal acts as referring to linguistic wording only does not provide appropriate or unambiguous solutions in many cases. Thus, it is the functional interpretation, recognised within the doctrine of numerous countries as complementary to interpretation, which is acknowledged as an essential and fundamental requirement of the interpretation proceedings under the applicable EU law and its application.

The EU-related nature of a case to be settled by a member state authority imposes an obligation of interpreting law in accordance with the EU law. The operational interpretation of the EU law by national authorities and courts is executed in two standard situations. The former context occurs when a given case falls within application of a provision stipulated by the system of the EU law only, and simultaneously does not fall within application of a national law provision. A task of a national authority or court consists in applying, and thereby also interpreting a provision of the EU law, without any reference to national law. In such a case, upon establishing exclusivity of the EU law regulation and upon declaring no conflict with national law, further interpretation actions are undertaken only in relation to texts of the EU law.

The latter possibility takes place when settlement of a given case requires that the EU law and national law be applied. In such a case, it is necessary to define mutual relations of clashing legal acts and subsequently to apply, in accordance with the adopted system principles, relevant conflict-of-rules directives: elimination directives (e.g. the principle of primacy or the principle of direct effect) or corrective directives (e.g. the principle of conforming interpretation).

Two variants are available in this case: the EU law directly regulates particular factual circumstances, events or legal relationships ('the integration model) or the EU law stipulates only objectives and principles of legislation, providing the national legislator with some freedom in respect of selecting legal measures for accomplishment of the objectives or principles (the harmonisation model). Therefore, the manner in which the conflict is to be settled depends on hierarchy and types of legal

acts where the interpreted provisions being in conflict are included.

The content-based differences of conflict-of-law rules arise also from types of legislative acts of the European Union. In the event of an act of direct effectiveness (e.g. regulation), conflict-of-law rules come down to demand that the national law provisions contrary to or non-compliant with the act be eliminated. In the event of acts requiring transposition (e.g. directives), determination of the area of conflict is a much more challenging task both if a particular act has been transposed by the applicable national regulation and if such a national 'equivalent' does not exist.

The difficulty of recognising and solving conflict-of-law situations is intensifying when a national legislator (which occurs relatively frequently) introduces normative acts somehow 'implementing' the EU acts of common and direct effect (e.g. regulations) to an internal system (*a national legislator shall not introduce national provisions covering matters stipulated by the European Union regulations unless a particular regulation introduces such authorisation or establishment of national provisions is necessary in order to ensure effectiveness of such a regulation*.)

In spite of numerous differences, occurring particularly in the countries of Eastern Europe, designation and systematisation of the course of the interpretation process is possible. First of all, the basis of each democratic legal system allows for distinguishing a common catalogue of general and system principles which are applied with respect to interpretation. The specificity concerning interpretation of the EU law, arising from its multilingualism, pragmatics, genesis, functions and objectives, results in peculiar interpretation directives and in attributing the leading role in interpretation of the EU law to the Court of Justice of the European Union.

Assigning exclusive competence in respect of preliminary ruling regarding the EU law to the Court of Justice of the European Union is aimed at ensuring uniformity of its interpretation and applying interpretation in all member states and is applied in the situations when provisions of the EU law are essential to settle cases by national courts [14]. Pursuant to Article 267, par. 2 of the Treaty on the Functioning of the European Union, a national court may apply for a preliminary ruling in the event that interpretation of the Treaties or settlement on validity or interpretation of derivative law acts is deemed necessary in order to make a judgment or ruling. The aforementioned provision states that evaluation of such necessity, within the context of factual circumstances and legal situation, shall be at the sole and exclusive discretion of the national court [15].

The group of entities authorised to present a preliminary ruling is restricted. The competences for referring a preliminary ruling shall be granted only to such authorities/bodies of the member state which can be qualified as 'court' within the meaning of Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union, i.e. authorities/bodies which are independent in the sense that they are a third party in relation to the public administration authority which has issued the contested decision [16].

It is assumed that interpretation issued by the Court of Justice of the European Union is not of commonly

applicable nature. Such interpretation shall be binding only for the court which referred a preliminary ruling and other courts which, in the future, may pass judgments in the case to which the preliminary ruling was related. Nonetheless, the Court of Justice and the doctrine allow the same national court or another court adjudicating in the same case in the same legal proceeding to re-apply for passing a preliminary ruling should any doubts regarding understanding of the previous judgment of the Court of Justice of the European Union arise or should new circumstances or arguments not raised in the previous application affect the result of interpretation [28].

However, a conviction about prevalence concerning the effect of interpretation made by the Court of Justice of the European Union has become established in the practice of numerous national courts and authorities, which means that exercising the competence regarding interpretation by the Court of Justice of the European Union is a *de iure* precedent defining universal understanding of the content of a particular provision of the EU law. Such a practice is also approved by the Court of Justice of the European Union itself, referring to previous judgments in its subsequent judgments or refusing to issue a preliminary ruling due to its previous judgments, and in some cases recognising even omission of its own judgment as infringement of the EU law [17].

The concept of procedural autonomy of the Member States dates back to the beginning of the functioning of the European Community. The sense of the concept comes down to preventing a situation in which the rights originating from the EU law would be deprived of proper legal protection due to lack of a specific EU procedural measure. The name of the principle is at the same time misleading as the point is that national law should serve to define procedures and measures ensuring protection of the rights granted to individuals by the EU law.

The principle of procedural autonomy does not have one clear definition. What is more, it does not have a status of a general principle of the EU law, being rather a standard to apply the EU law by the Member States [5]. As far as the early case-law of the Court of Justice is concerned, the guidance on the manner in which the Member States should ensure protection of the rights derived by individuals from the EU law was of a general nature and was mostly restricted to indication of applicability of national law while specifying relevant procedures for redress based on the EU law [18].

The principle of procedural autonomy is best illustrated by the position of the Court of Justice of the European Union expressed in the judgment concerning the case of *Rewe*, in which the Court of Justice declared that the purpose of the Treaty was not to establish new measures to be applied before national courts in order to ensure observance of the EU law other than the measures which had already existed in national law. According to the Court of Justice, 'the system of legal protection as set out in Article 177 in particular (currently Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union) implies that it must be possible for every type of action provided for by national law to be available for

the purpose of ensuring observance of Community provisions having direct effect on the same conditions concerning the admissibility and procedure as would apply were it a question of ensuring observance of national law' [19]. Such understanding of the principle of procedural autonomy, as a property of national law to determine procedural rules and relevant procedural measures aimed at protection of the rights originated by individuals from the EU law in the absence of relevant provisions of the EU law, remains valid also in the latest case-law of the Court of Justice of the European Union [20].

On the one hand, the principle of procedural autonomy allows the Member States to independently lay down procedures and legal remedies. On the other hand, the aforementioned principle guarantees effectiveness of the EU law by obliging the Member States to ensure within their own legal order an effective remedy to protect the rights derived by individuals from the EU law. Procedural autonomy of the Member States does not equate to freedom in shaping national procedures. The case-law of the Court of Justice imposes restrictions on applying the principle of procedural autonomy which the Court of Justice infers from the Treaty principles, such as the principle of sincere co-operation of the Member States and the principle of effective legal protection (Article 4, par. 3 of the Treaty on European Union; Article 19 of the Treaty on European Union).

Thus, freedom of the Member States in regulating national procedures and measures is not unrestricted. As a matter of fact, the adopted national measures must meet the requirements stipulated by the EU law, in particular the requirements arising from the principle of effectiveness and the principle of equivalence.

While examining compliance of procedural measures adopted by a member state, it is also necessary to provide for other regulations of the EU law. It is responsibility of national courts to carry out a relevant evaluation in this respect. Such an evaluation is aimed at eliminating a situation in which national provisions do not ensure a proper standard of protection in respect of the rights originated by individuals from the EU law and consequently are in contradiction with the obligation of ensuring effectiveness of the EU law.

As seen above, interpretation of the EU law and national law executed by courts and authorities/bodies of the Member States and related to use of functional arguments and directives aimed at ensuring communication of various legal systems and preventing from conflict between such legal systems are of crucial importance for proper functioning of this concept, originated from or based on the axioms of the EU law. The most significant of those principles are to be discussed below.

The factors which hinder and restrict common and uninterrupted functioning of the EU law include multilingualism of the texts concerning the EU law, as well as the differences in understanding law, its structure, its properties or its institutions in local cultures. System directives based on axiology of the EU law are aimed at eliminating the undesirable results and resolving conflicts between the EU provisions and national provisions.

With respect to the EU law, the principles appear to be of utmost importance while defining inter-system relations, determining the content of conflict-of-law directives, and while sorting out the problems concerning multilingualism of the texts of the EU law and its conceptual autonomy. Majority of general and system principles of the EU law, including those expressed in the Treaties (*ince the time when the Treaty of Lisbon entered into force, the basic catalogue of principles has also been covered by the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which, pursuant to Article 6, par. 1 of the Treaty on European Union, is a document of equal status to the founding treaties*) are derived from legal cultures and constitutional orders of the Member States or from the acts of international law [21]. The case-law of the Court of Justice of the European Union has also considerably contributed to distinguish such principles and determine their status within the system of the EU law. The principles include, in particular the following: the principle of freedom, the principle of equality, the principle of pluralism, the principle of non-discrimination, the principle of tolerance, the principle of equity and solidarity, the principle of non-retroactivity, as well as the catalogue of the principles defined as procedural fairness standards and many others.

Furthermore, the principles establishing relation of the EU law towards other normative systems, which are primarily applicable in conflict-of-law cases, have also been formed and developed within the framework of the European Union law. As far as the aforesaid principles are concerned, the following ones must be considered as the most relevant from the perspective of maintaining coherence and uniformity in respect of applying the EU law:

1) the principle of autonomy of the EU law,

2) the principle of effectiveness of the EU law,

3) the principle of direct effect of the EU law,

4) the principle of uniformity of the EU law,

5) the principle of legal certainty of the EU law,

6) the principle of pro-EU interpretation [8].

A detailed presentation of the content and functions of the aforesaid principles must be avoided due to space limitations; however, it is worth reminding the most significant issues. The principle of primacy (supremacy) establishes a system-based relation between the EU law and legislation of the Member States. The principle is a conflict-of-rules directive pursuant to which, in the event of incompatibility of the EU law and national law, the EU law shall prevail, which results in the fact that a national court or authority shall refrain from applying non-compliant provisions of national law [22].

The principle of effectiveness is understood as an order for accomplishing the objectives and values of the EU law to the highest possible extent. In accordance with the principle, the task of a national authority or court, in respect of each conflict-of-law situation arising out of application of the EU law, is to establish the objectives or values stipulated under the European Union provisions, and subsequently to indicate that the result of interpretation adopted in a particular case is the most effective

method for accomplishing such objectives or values. Therefore, the content of the principle determines the result of interpretation, thereby making the functional directives (arguments) a basic and simultaneously essential element of the interpretive proceedings.

The principle of direct effect is based on the assumptions that law is applied directly in each of the Member States and remains effective towards the institutions, legal entities and citizens of each Member State should the provisions of the EU law satisfy the conditions of clarity and unconditionality [23]. In such a case, undertaking legislative measures within the framework of legislation of the Member States is not necessary. The principle is of vital importance while evaluating the level concerning accomplishment of the objectives and values of the EU law transposed by national law. Moreover, the principle may be applied in the event that the directives or other acts of indirect effect concerning the EU law have not been implemented.

The content of the principle of uniform application of the EU law provides for recognition that the EU law shall be entirely and consistently applied in each of the Member States. The principle of legal certainty of the EU law, in turn, requires that the texts of the EU law be formulated and therefore interpreted in a manner allowing for precise understanding of the behaviour demanded or prohibited in respect of their addressees [6]. The requirement of certainty shall be particularly observed in respect of a regulation imposing duties or providing for sanctions towards entities or individuals for failure to perform their obligations or improper performance of their obligations.

The principle of pro-EU interpretation (also referred to as the conforming interpretation) refers to national law. The principle, derived from the general obligation to observe the EU law by the Member States [7], takes the form of directive requiring that authorities and courts of the Member States make interpretations 'in accordance with the law of the European Union insofar as it is possible' [24]. It is indicated that the principle of conforming interpretation is applied not only in the context of discretionary power, but also in relation to a standard interpretation procedure. Additionally, the principle may be subject to restrictions only if its results were to infringe the basic rules of the EU law or national constitutions, e.g. the principle of legal certainty or the principle of non-retroactivity [25].

The principle of conforming interpretation was developed in relation to national law enforcing the EU law and is emanation of the principle of effectiveness in this respect. Not only is it necessary to find a specific standard in the EU law in order that the principle can be ensured, but also to reconstruct the context, objective and function of a particular regulation. Therefore, similarly to other principles, ensuring conformity between national law and the EU law within the process of applying law by national authorities and courts requires that non-linguistic directives (functional directives and system directives) be used.

Validity and application of the aforementioned principles gains in importance due to the adopted model of development of the EU law in each of

the official languages of the European Union [2]. The following three system-based interpretation principles of the EU law are subordinated to this specificity:

- the principle of uniform interpretation,
- the principle of autonomous interpretation,
- the principle of equal authenticity of all language versions.

Observance of the first principle is necessary so that the common objectives and values would be equally implemented in each of the Member States. The doctrine of the EU law developed the second principle, assuming that reference to conceptual autonomy of the EU law shall be the best measure to ensure uniformity related to understanding and application of the EU law due to lexical, semantic and pragmatic differences regarding the languages of the Member States.

The principle of autonomous interpretation requires that the expressions, phrases and terms included in texts of the EU law be given a specific, and simultaneously universal, meaning which is not to be associated with any meanings operating in national legal systems. The distinction is expressly exposed and emphasised by the Court of Justice of the European Union, starting from the case of Costa, which includes a fundamental statement stipulating that despite being part of the legal systems of the Member States, the EU law shall remain autonomous in relation to those systems [26].

Nonetheless, the practice concerning interpretation allows for some relativisation of the principle as its absolute observance does not seem to be possible. Therefore, the point is that the principle should be an optimising interpretation pattern to be pursued by the interpreter while seeking for adequate and universal comprehension of the text. It is highlighted that an authority (court) should be convinced that the result of such interpretation would be similar or even identical if the case were to be decided upon by an authority of another Member State or by the Court of Justice of the European Union [27].

The principle of equal authenticity of texts concerning the EU law is based on the concept of original texts recognising that all language versions of an EU legislation act are original versions. The principle extends across all texts derived from translations of the language versions applicable prior to accession of new member states to the European Union.

The principle of equal authenticity of all language versions in relation to an EU legislation act is understood in two ways. The former one specifies that, pursuant to the principle of equality, if no language version takes precedence or gains any other advantage, then basing interpretation upon one version only shall be permissible. The latter position, which appears to be more justified, states that all authentic language versions taken together shall establish the meaning of expressions and phrases set out in an EU legislation act [3].

However, execution of the principle of equal authenticity understood in such a manner would require that the interpreter possess and demonstrate outstanding linguistic competences or be supported by translators or interpreters. Moreover, it is difficult to expect that all addressees of legal provi-

sions, the citizens of the Member States in particular, will use all or even some language versions of the EU legislative acts in parallel [9]. As a consequence, special responsibility for implementation of the principle of equal authenticity rests with courts and authorities of the Member States. Practice suggests adopting a compromise solution in this context, whereby the principle should not be understood as a requirement for comparing all language versions, but rather as a prohibition on rejecting any of those versions, particularly in the cases where differences in meaning (semantic differences) have been revealed during linguistic interpretation of the text [4].

The phenomenon of linguistic specialisation must be noted while discussing the issues associated with application of the interpretation principles regarding texts of the EU law. Genesis of the EU legal texts, particularly their incorporation in economic bases of functioning of the European Union results in the fact that economics-related or politics-related arguments play a prominent role in interpretation, which inevitably entails specialisation of the language and preference for specialised terminology in accordance with the rule demanding adoption of such a meaning of a particular term which corresponds to a particular field of law (knowledge).

**Conclusions.** Carrying out an analysis of judicial decisions taken by national courts and authorities in respect of compliance with the aforesaid principles appears to be a labour-intensive and complex task. It is even hardly imaginable that one researcher or scholar could manage to fulfil this task. Such studies seem not to have been carried out within the entire area of application of the EU law. Nevertheless, there are some partial (fragmentary) studies and, having access to such data, my intention is to refer to such partial studies. Their suitability and usefulness is obviously to be subject to verification; yet, some similarities between our systems, as well as the joint historical experience allow for presuming that the studies can be treated as comparative materials. In fact, the studies on the case-law of administrative courts which were conducted basing on the source materials derived from the ten-year period of Polish membership in the European Union allowed us to make some generalisations. First of all, we were able to notice that the practice of national courts corresponds with the interpretation practice of the Court of Justice of the European Union [4]. Following the EU doctrine, the Polish courts emphasise the necessity to verify the linguistic meaning of a provision by applying system-based directives or functional directives.

Similarly, using the principles, primarily the treaty principles, characteristic of the judgments of the Court of Justice of the European Union, can be more and more frequently found in the notions of administrative courts. The standpoint of the Polish judicature is an inherent part of the harmonisation axioms, arguing that the interpretation patterns formulated by the Court of Justice of the European Union and applied by national courts are becoming more and more convergent in this respect [4].

Adjudication of the Polish administrative courts provides numerous examples of applying the directives of uniform interpretation, directives of

conforming interpretation, directives of effective interpretation, directives of primacy and directives requiring comparison of various language versions of a particular act, as well as functional directives referring to the principles and objectives of the EU law, or even European law and international law. A change in the attitude to the text is also reflected in references to the preambles of the EU legal texts.

On the other hand, as is indirectly shown by the judgments analysed above, administrative authorities accustomed to legitimist, i.e. text-based, application of law use the interpretation doctrine of the EU law to a much lesser extent, which undoubtedly results in the fact that an obligation to act for improving this state of affairs is imposed on national courts.

Specificity of the interpretation situation regarding the EU law is reflected in formal and substantive requirements laid down in relation to justifications of interpretation decisions. In fact, the interpreter is required to reveal and consider the entirety of reasons and partial decisions applied in a particular case, quoting all relevant linguistic and non-linguistic arguments to support the result of interpretation, which makes interpretation an essential and distinctive feature of the argumentative law model. It is the change in the interpretation model that distinguishes the harmonisation process of legal systems, affecting also beyond the area of validity and application of the EU law.

## REFERENCES


1. *Barents R.*, The Autonomy of Community Law, the Hague, T. Schilling, The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations, Harvard International Law Journal. — 1996. — Vol. 37. — 2004. — 389–409 p.
2. *Doczekalska A.* Interpretacja wielojęzycznego prawa Unii Europejskiej (‘Interpretation of the Multilingual European Union Law’), EPS 2006, No. 6, also S. Šarčević, New Approach to Legal Translation, Kluwer Law International 2000.
3. *Doczekalska A.* Drafting and interpretation of EU law — paradoxes of legal multilingualism, in: G. Grewendorf, M. Rathert (editor) Formal Linguistics and Law, Berlin 2009, p. 344 et seq.; M. Derlén, In defence of (limited) multilingualism: problems and possibilities of the multilingual interpretation of European Union law in national courts, [in:] Linguistic Diversity and European Democracy, A. L. Kjaer, S. Adamo (editor), Ashgate, 2011. — 144 p.
4. *Doczekalska A., Jaśkiewicz J.*, Wykładnia aktów wielojęzycznego prawa pochodnego Unii Europejskiej przez polskie sądy administracyjne (‘Interpretation of multilingual derivative law of the European Union by the Polish administrative courts’), №. 5, ZNSA. — 2014. — 73 p, 74–75 p.
5. *Domańska M* [in:] A. Wróbel [editor] ‘Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy’ (‘Application of the European Union law by courts) — Vol. II, Warsaw, 2007. — 327 p.
6. *Helios J.* Pojmowanie wykładni prawa europejskiego w orzecznictwie ETS (‘Understanding Interpretation of the European Union Law in the case-law of the Court of Justice of the European Union’), № 2424, Acta UWr. — 2002. — 117 p.
7. *Mik C.* Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej (‘Interpretation of National Law in

Conformity with the European Union Law') [in:] Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej ('The Polish Legal Culture vs. Process of the European Integration'), editor: S. Wronkowska, Kraków, 2005. — 122 p.
8. *Nowak-Far A.* 'Jednolitość prawa unijnego a jego wielojęzyczność' ('Uniformity of the European Union law vs. its multilingualism') [in:] 'Unia Europejska: zjednoczeni w różnorodności' ('The European Union: united in diversity'), editor: C. Mik, Warsaw, 2012. — 77 p.
9. *Phillipson R.* English-Only Europe? Challenging Language Policy, London and New York: Routledge 2003.
10. *The judgment* of the Court of Justice of the European Union of 5 October 2004, case C-397-403/01 — Bernhard Pfeiffer and others.
11. *The judgments* of the Court of Justice of the European Union of 13 December 1989, case C-322/88 — Grimaldi; and of 11 September 2003, case C-207/01 — Altair Chimica SpA.
12. *The judgments* of the Court of Justice of the European Union of 6 October 1970, case 9/70 — Franz Grad; of 21 May 1987, case 249/85 — Albako BALM; of 21 May 1987, joined cases C-133/85 — Rau and others; and of 10 November 1992, case C-156/91 — Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG.
13. *The judgment* of the Court of Justice of the European Union of 3 October 2000, case C-380/98 — the University of Cambridge.
14. *The judgments* of the Court of Justice of the European Union of 1 July 2010, case C-393/08 — Sbarigia; of 7 July 2011, case C-310/10 — Ministerul Justiției & Libertăților Cetățeneti; and of 15 September 2011, case C-197/10 — Unió de Pagesos de Catalunya.
15. *The judgment* of the Court of Justice of the European Union of 26 May 2011, case C-165/09 — Stichting Natuur en Milieu.
16. *The judgment* of the Court of Justice of the European Union of 19 December 2012, case C-363/11 — Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou.
17. *The judgment* of the Court of Justice of the European Union of 30 September 2003, case C-224/01 — Köbler vs. Austria.
18. *The judgments* of the Court of Justice of the European Union in the case of Humblet, 6/60 and in the case of Salgoil, 13/68.
19. *The judgment* of the Court of Justice of the European Union, case C-158/80 — Rewe, clause 44.
20. *The judgments* of the Court of Justice of the European Union: in the case of Bashir Mohamed Ali Mahdi, C-146/14 PPU, clause 50; in the case of ERSTE Bank Hungary Zrt., C-32/14; in the case of CA Consumer Finance SA, C-449/13, clause 23.
21. *The Judgment* of the Court of 15 July 1964, in the ca*se of Costa, 6–64*.
22. The judgment of the Court of Justice of the European Union of 9 March 1978, case 106/77 — Simmental, ECR 1978. — P. 629.
23. *The judgment* of the Court of Justice of the European Union of 16 December 1976, case 33/76 — Rewe, ECR 1976. — P. 1989.
24. *The judgments* of the Court of Justice of the European Union of 10 April 1984, case 14/83 — von Colson and Kamann; of 13 November 1990, case C-106/89 — Marleasing; of 16 December 1993, case C-334/92 — Teodoro Wagner Miret; see also the judgments of 4 July 2006, case C-212/-4 — Adeneler; of 24 January 2012, case C-282/10 — Dominguez and of 16 December 1993, case C-334/92 — Teodoro Wagner Miret.
25. *The judgment* of 16 June 2005, case C-105/03 — Pupino.

26. *The judgment* of the Court of Justice of the European Union of 1 December 2011, case C-79/10 — Systeme Helmholz GmbH and other judgments referred therein.
27. *The judgment* of 6 October 1982, case C-283/81, CILFIT.
28. *Wojtaszek-Mik E.* Pytanie prejudycjalne do Trybunatu Sprawiedliwości wspólnot europejskich (Preliminary Rulings to the Court of Justice and European Communities), Warsaw, 2007. — 80 p.
29. *Zirk-Sadowski M.* [in:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, Wykładnia w prawie administracyjnym (Interpretation in Administrative Law), vol. IV, Warsaw. 2012. — 370 p.

**JEL codes: K 140, H 560, H 790**

***Sylwia Gwozdziewicz,***
*PhD (legal science), Department of Administration and National Security, The Jacob of Paradies University in Gorzów Wielkopolski. President, International Institute of Innovation Science-Education-Development in Warsaw, Poland, 66-400, Gorzów-Wielkopolski, Str. Teatralna, 25, tel.: +48690-900-994, e-mail: sylwiagwozdziewicz@gmail.com*
*ORCID: 0000-0003-3034-2880*

***Сільвія Говоздевич,***
*доцент (юридичні науки), Відділ Адміністрації і Нацбезпеки, Академія ім. Якова з Парадижа в Гожові Велькопольскому. Голова Міжнародного Інституту Інновацій Наука-Освіта-Розвиток у Варшаві, Польща, 66-400, Гожув-Велькопольский, вул. Театральна, 25, тел.: +48690-900-994, e-mail: sylwiagwozdziewicz@gmail.com*
*ORCID: 0000-0003-3034-2880*

***Сильвия Говоздевич,***
*доцент (юридические науки), Отдел Администрации и Нацбезопасности, Академия им. Якова с Парадижа в Гожове Велькопольском. Председатель Международного Института Инноваций Наука-Образование-Развитие в Варшаве, Польша, 66-400, Гожув-Великопольский, ул. Театральная, 25, тел.: +48690-900-994, e-mail: sylwiagwozdziewicz@gmail.com*
*ORCID: 0000-0003-3034-2880*

***Jakub Jakubowski,***
*Student Faculty of National Security, Department of Administration and National Security, The Jacob of Paradies University in Gorzów Wielkopolski, Poland, 66-400, Gorzów-Wielkopolski, Str. Teatralna, 25, tel.: +48723-49-50-49, e-mail: jakupofski@gmail.com*
*ORCID: 0000-0003-2367-5919*

***Якуб Якубовскі,***
*студент, Відділ Адміністрації і Нацбезпеки, Академія ім. Якова з Парадижа в Гожові Велькопольскому, Польща, 66-400, Гожув-Велькопольський, вул. Театральна, 25, тел.: +48690-900-994, e-mail: sylwiagwozdziewicz@gmail.com*
*ORCID: 0000-0003-2367-5919*

***Якуб Якубовски,***
*студент, Отдел Администрации и Нацбезопасности, Академия им. Якова с Парадижа в Гожове Велькопольском, Польша, 66-400, Гожув-Велькопольский, ул. Театральная, 25, тел. +48723-49-50-49, e-mail: jakupofski@gmail.com*
*ORCID: 0000-0003-2367-5919*

# THE TASKS OF THE NATIONAL ADMINISTRATION WITHIN THE PROTECTION OF THE POLISH CYBERSPACE

**Abstract.** The protection of the Polish cyberspace consists of numerous administrative tasks beginning from creating strategies, normative acts, next implementing them into force, arranging trainings concerning cyber safety, controlling particular institutions, enterprises and citizens, international cooperation and constant development in that matter. As for now, (pursuant to the report of the Supreme Audit Office from 2015) the Polish cyberspace is not protected properly. The report indicates committed mistakes of national entities but it also provides guidelines for better performance of the tasks within the Polish cyberspace protection. The supplementation to the guidelines for public administration in that matter will be implementation of the solutions of the new NIS Directive [2] of the UE Parliament and Council concerning funds for high common level of network and IT system security throughout the EU.

**Keywords:** the Polish cyberspace, public administration, cybercrime, MC (Ministry of Digital Affairs), UKE (Office of Electronic Communications), CERT (The Governmental Computer Emergency Response Team, MON (Ministry of National Defense).

## ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ КІБЕРПРОСТОРУ РП

**Анотація.** Охорона кіберпростору Польської Республіки складається з широкої гами адміністративних завдань, починаючи від створення стратегії, нормативних актів, потім впровадження їх у життя, ведення підготовок у сфері кібербезпеки, контролю окремих установ, підприємств і громадян, міжнародної співпраці, а також безперервного розвитку в цій сфері. Зараз (згідно з доповіддю найвищої Кімнати Контролю з 2015 р.) кіберпростір Польської Республіки не захищається у відповідний спосіб. Доповідь вказує на помилки державних суб'єктів, а також подає настанови для кращої реалізації завдань у сфері охорони кіберпростору РП. Доповненням настанов для державної адміністрації у цій сфері буде імплементація і впровадження рішень нової Директиви NIS Парламенту і Ради ЄС у справі засобів в ін-

тересах високого загального рівня безпеки мережі і систем інформатики на території Євросоюзу.

**Ключові слова:** кіберпростір РП, державна адміністрація, кіберзлочинність, MC, UKE, CERT, MON.

## ЗАДАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ КИБЕРПРОСТРАНСТВА РП

**Аннотация.** Охрана киберпространства Польской Республики состоит из широкой гаммы административных заданий, начиная от создания стратегии, нормативных актов, потом внедрение их в жизнь, ведение подготовок в сфере кибербезопасности, контроля отдельных учреждений, предприятий и граждан, международного сотрудничества, а также непрерывного развития в этой сфере. Сейчас (согласно докладу наивысшей Комнаты Контроля с 2015 г.) киберпространство Польской Республики не защищается в соответствующий способ. Доклад указывает на совершенные ошибки государственных субъектов, а также подает наставления для лучшей реализации заданий в сфере охраны киберпространства РП. Дополнением наставлений для государственной администрации в этой сфере будет имплементация и внедрение решений новой Директивы NIS Парламента и Совета ЕС по делу средств в интересах высокого общего уровня безопасности сети и систем информатики на территории Евросоюза.

**Ключевые слова:** киберпространство РП, государственная администрация, киберпреступность, MC, UKE, CERT, MON.

---

**The purpose of the article.** Functioning of the most essential elements of a state critical infrastructure (i. e. systems connected with power, gas or water supply infrastructures) has been based on using IT solutions. The above factors show that stability, development and, first of all, state security depends on the level of cyberspace safety. Technology advance and development of IT systems have simultaneously led to occurring new forms of dangers resulting in consequences that are difficult to presume. Such dangers are as follow: cybercrime, cyber espionage and cyberterrorism or cyber war which are particularly dangerous for international security. In the time of common computerization, it is easy to imagine a scenario where cybercriminals could paralyze systems of critical infrastructure, world's financial markets, acquire access to bank accounts, steal secret intelligence information or take over control over a state telecommunication system. The events in Georgia, Estonia or Iran show the actions of cyber terror or cyber war character are a real threat nowadays. Operational tasks in that matter aim at reaching a strategic objective which is providing an acceptable level of security in the Polish cyberspace should be performed by the public sector entities (in the national

and international dimensions), private (commercial one), civic and in the trans-sector dimension. This article describes the tasks of the public sector in that matter.

**Analysis of recent research and publications. The statement of basic materials.** In present world, IT systems are foundations of proper activity of the most important areas of citizens, public sector functioning as well as the condition of a state development. The tendency to expand IT will undoubtedly increase quickly. Investments in digitization of economy and society are a basic requirement of global competition. The above factors show that stability and development, and first of all, security of present states depends on the level of cyberspace safety.

Cyberspace means "space of information transformation and exchange created by IT systems together with links between them and relations with users" [6]. Main features of cyberspace are: global range, easy access, efficiency, universality, relatively "decent price" which make areas of activity of governments, companies and persons are transferred into cyberspace. Today's digital technologies undoubtedly appear in every area of our lives. A completely new phenomenon is rapidly developing "cyberspace of devices" where the exchange of information is not performed between people but between devices. Such dialogues occur practically beyond users' awareness, besides facilitating exploitation and decreasing costs of service, they also become a source of increasing threat. A basic division of threats occurring in cyberspace is connected with objectives of individuals or organizations. According to that criterion, there may be the following cyber threats [6]:

• Cyber spies — they work for business of powerful resorts, they act in cyberspace in order to secretly acquire knowledge of press impact. Many countries such as China, the USA or Russia widely use cyberspace to collect economic and technology information.

• Cyber activists — they act in order to support some idea, they aim at its dissemination thanks to spectacular actions of great range that may undermine somebody's image.

• Cyber criminals — they act in order to acquire material benefit, they commit classical forgery or extortion thanks to measures, methods and devices available in cyberspace.

• Cyber terrorists — they act in cyberspace to support their political objectives, they aim at them by intimidation and arousing a state of threat. They also use cyberspace as a device of communication, propaganda, collecting funds and recruiting or training.

• Cyber soldiers — hire organizations or military divisions destined to perform military actions in cyberspace treated as another theatre or war actions. They may be performed individually or in cooperation with armed forces of other kind.

• Cyber bullies — they act in order to check or prove their skills, take revenge on adversary or former employer.

The division is agreed character only and in many cases a unanimous qualification of the threat sources is difficult or impossible.

According to Supreme Audit Office, the most popular threats in cyberspace are: using harmful software (viruses, worms, Trojan horses, back entrance,

espionage programs or procedures using known or secret gaps in commercial programs).

• Theft and using somebody else's personal data.

• Extortion, theft, forgery or destroying data.

• Blocking access to services (mailing bombs, overloading applications and services, mass appropriating computer systems in order to use them to conduct such overloading).

• Sending unnecessary or unwanted information.

• Social engineering attacks (extortion of information by pretending an institution or a friendly person).

• Advanced target attacks (performed via many coordinated and individualized methods aimed precisely at a particular person, organization or company).

Public administration satisfies collective and individual needs of citizens resulting from people's coexistence in a society, adopted by a state and performed by its bodies as well as local self-government entities [1]. Public administration consists of state (governmental) administration and self-government one. Both part perform state functions however and act for its benefit if we consider a unanimous system of law and state. One part performs it directly, the other one indirectly by self-government communities. Public administration has administrative power because a state has decided upon it in the act issued by it. The power dimension of power is always determined by legal regulations [12].

The role of public administration in fighting threats in cyberspace may arouse doubts because vast majority of infrastructure serving to the Polish cyberspace is in hands of commercial entities. Nevertheless, a necessary condition to guarantee cyber safety is building adequate legal system that would provide maintaining necessary and cohesive level of security by all key administrators and users of cyberspace.

Therefore, on 25th June 2013 the Council of Ministers adopted a document by resolution "The Policy of the Polish Cyberspace Security". All users of the cyberspace throughout Poland and abroad, where the representatives of Poland occur (diplomatic offices, military contingents) are the addressees of the above policy [5]. The strategic aim of the policy is acquiring an acceptable level of the cyberspace security in Poland by:

• decreasing results of IT incidents,

• increasing the IT infrastructure security,

• determining competences of particular entities,

• creating a cohesive cyberspace security management system,

• creating a system of coordination and exchange of information between entities,

• increasing cyberspace users' awareness.

The Polish cyberspace protection policy is aimed at the whole public administration — governmental administration and its central and local entities as well as at every level of self-government administration and other offices such as the offices of the President, Seym, Senate, National Broadcasting Council, and Spokesman of Children's Rights, National Bank of Poland or Polish Financial Supervision Authority. The public administration

tasks may be divided into those which concern all administration entities and those that refer to particular entities and particular situations. It would be difficult to put separate tasks to each entity because, due to the kind of competences, not all entities may be closely connected with the Polish cyberspace security, as for example Ministry of Digitization or Office of Electronic Communication.

A unit manager should create an information security management system in each public administration organizational unit basing on binding regulations and best know-how. It is assumed that a public unit will work out and modify as much as it needs and implement a security policy for IT systems used by them to perform public tasks. In order to provide cohesion of information security policies of organizational units, a proper minister of computerization with the agreement of Minister of National Defense and Head of Internal Security Agency may prepare guidelines concerning information security management systems [5].

There should be determined a role of proxy for cyberspace security within public administration organizational units whose tasks should include firs of all:

- preparation of emergency plans and their testing,
- implementing response procedures to computer incidents,
- identification and conducting frequent risks analysis,
- working out procedures providing informing proper CERT teams,
- performing duties resulting from legal regulations proper for providing cyberspace security.

A seat of the proxy for security is not indicated however the role of the proxy should be ascribed a person responsible for performing an IT security process. Besides, there should be educational actions implemented within cyberspace security among its users. Due to an inter-institutional type of the Polish cyberspace protection policy an entity supervising its realization is the Council of Ministers and an entity coordinating the realization is a proper minister of computerization. Obviously, the actions connected with cyberspace security should be performed by all public entities and units but there are about dozen entities that have a wider range of duties in that matter due to their kind.

The previously mentioned Ministry of Computerization (until 8th December 2015 Ministry of Administration and Computerization) plays a key role in the processes connected with the Polish cyberspace security. It is a proper body to communication, namely it is responsible for functioning regulations concerning security in network and information within telecommunication. It also plays a role of a proper body of computerization, including those resulting from the act from 17th February 2005 on computerization of entities performing public tasks. Ministry of Computerization plays a key role in the matter of IT society development and it played the role during the negotiations of the project of the NIS directive. The NIS Directive (the Directive of the EU Parliament and Council on the funds for high common level of network and IT system security in the EU) [2] which was adopted on 6th July 2016 by the European Parliament will

come into force in August. The regulations impose certain obligations onto the entities included in the directive, connected with providing cyber security; it assumes widening cooperation between EU members within cybersecurity. The Directive determines which duties within security shall key services operators be subject to (critical sectors such as power, transport, healthcare and finances) as well as suppliers of digital services (Internet trade platforms, search engines, cloud services). Each EU state shall be obliged to indicate a body or bodies to protect cyber security and work out a proper strategy.

The Directive establishes a common security level of network and information and strengthens cooperation between the EU members which shall help prevent from cybercrimes in future on important mutually connected European systems. Member states shall be obliged to create Computer Security Incident Response Teams as well. The Teams shall discuss trans-border security problems and ways of coordinated response. European Network and Information Agency (ENISA) shall play a key role in implementation of the directive particularly within coordinating cooperation between states within the CSIRT network.

Agency of Internal Security (ABW) shall be responsible for recognition, preventing and fighting threats aiming at the state internal security as well as defense and recognizing, preventing and detesting crimes aiming and the state security. ABW supervises protection of secret information.

The institution consists of

• Information Security Department (including CERT.GOV.PL)

• Anti-terrorist Centre (CAT)

• Department of Secret Information Security

Minister of the Interior is a proper minister for home affairs who plays a key role from the perspective of this dissertation concerning cyberspace security pursuant to art. 29 of the act from 4th September 1997 on public administration departments [11]. The home affairs department overwhelms such areas as: public order and security protection, emergency management, civil defense, border guarding. Proper minister for the interior supervises the activity of the Police, Border Guards, and Fire Brigades, Civil Defense of the State, Chairperson of Foreigners' Affairs, National Centre of Criminal Information and Office of Governmental Security. The Ministry of Interior conducts information systems and registers significant for state such as CEP, CEK, PESEL, ID register, passport register National Information System (KSI), it supervises IT systems such as Government Communication Network, TESTA, sTESTA, SIS, VIS and others. IT security of those systems is of significant importance for public administration functioning. [6].

The Police are a unit destined to fight crimes and one of its areas to combat crime is cyberspace. Since 2014 the Police have appointed special departments to fight cybercrime. They have aroused both in the Police Headquarter, Warsaw Police Station as well as in district police stations throughout Poland. As the Police website informs, the tasks of the department to fight cybercrime belong initiating and coordination of the Police actions within identifying main crime threats in the

Internet, cooperation with public institutions and public and private sector within acquiring information on methods and forms of crimes committed in cyberspace, working out types of cooperation with public sector entities, conducting multi source technical consultations and cooperation with national and foreign entities aiming at recognizing and implementing modern solutions in combating crime, implementing and maintaining dedicating IT systems, reviewing and working out suggestions of legislative changes within IT security, performing operational and recognizing actions in that matter [13].

Ministry of National Defense (MON) is one of the key entities acting in the area of the Polish cyberspace security. The main document that describes the Ministry's attitude to that matter is "The Strategy of the Polish National Security" pursuant to which one of the strategic objectives in the area of security is providing safe functioning of the Republic of Poland in cyberspace [7]. Appointing CERT was crucial for Ministry of National Defense acting for the MND purposes. In 2015 Computer Incident Response System (SRnIK) was established by the decision of the Minister of National Defense, used as acronym MIL-CERT PL in international contacts which was arranged in three-level structure. The Minister of National Defense also appointed a Proxy of the Minister of National Defense for Cyberspace Security by the decision No 38/MON from 16th February 2012. Substantial service of the Proxy is provided by the Coordinating Centre of Computer Incident Response System. MON also appointed a subject unit called the National Cryptology Centre (NCK) dealing mainly with research and implementation of cryptographic solutions for the purposes of public administration and army [15].

Ministry of Power, which is responsible for supervising implementation of the eIDAS resolution (until December 2015 it was the duty of Ministry of Economics), cannot be omitted while discussing the roles played by the particular public administration entities within the Polish cyberspace security. The main objectives is providing mutual respect and trans-border acceptance of electronic identification (eID) by the EU's member states, unification of legal frames to provide trust services and supervision over suppliers of those services in the EU and providing respecting trust services connected with electronic transactions [9].

Office of Electronic Communication (UKE), while playing the role of regulator of the mailing and telecommunication market provides implementation of the Telecommunication law in the context of cyberspace security. Its main tasks include affairs connected with reservation of waves for the purposes of radio and TV programs broadcasting, conducting contests for waves reservation for the purposes of radio or TV programs in a digital way, registering telecommunication entrepreneurs and analyzing proper markets as well as imposing, maintaining, changing or abolition of regulative obligations towards telecommunication entrepreneurs within supplying systems of conditioned access, electronic guides on programs and multiplexing of digital signals. UKE is supervised by the proper minister of communication (at

present it is the Minister of Digitization) [14].

Whereas Ministry of Justice, pursuant to art. 24 of the act from 4th September 1997 on public administration departments are responsible for the department of justice including the units: judiciary, prosecutor's office, notary office, advocacy and legal counsels in the matter resulting from separate regulations; performing punishments and educational measures, corrective measures ordered by courts and cases of post penitentiary assistance; free legal assistance mentioned in the act from 5th August 2015 on free legal assistance and legal education (Journal of Laws pos. 1255). The proper minister of justice affairs provides preparation of civil law codifying including penal and family ones [11]. In the matter of prosecuting cybercrime, the role of law enforcement authorities managing the law in that matter and supervising its proper performance is crucial do assuring appropriate order in virtual space.

Ministry of Finances (MF) is responsible for administration — public finances and significantly influences the final shape of budget opportunities referring to assuring cyberspace security as well. The services that are subject to that ministry are: The General Inspectorate of Financial Information, fiscal offices and chambers, fiscal audit offices including Fiscal Intelligence and Customs Service. MF and the subject services use the IT systems which are very important from the state financial system point of view (e. g. the e-declarations system). Attacks onto those systems may cause the biggest consequences for the state functioning and huge financial loss also for citizens.

Scientific and Academic Computer Network (NASK) should be mentioned as well, which is a research institute. It is supervised by Ministry of Science and Higher Education. NASK conducts numerous actions connected with cyberspace security affairs. The most important ones are as follow: appointing the first team of CERT kind in 1997 which has been working so far (CERT Polska) which de facto plays the role of the national CSIRT, appointing the team fighting dangerous and illegal contents in the Internet in 2005 (including CSAM), research activity within cyberspace security conducted together with the CERT Polska team and NASK, close cooperation with the EU's Agency for Network and Information Security– ENISA [9].

The Foreign Intelligence Agency is a public administration office however its activity is not overwhelmed by the range of public administration departments. The Agency is managed by the Head of the Foreign Intelligence Agency who is directly supervised by the Prime Minister. The tasks of the Agency are as follow: acquiring, analyzing and transferring information to proper entities that may be significant for security, recognizing and preventing from external threats, providing security of cryptographic communication with the Polish diplomacy and consular seats, messenger mailing, recognizing international terrorism and conducting electronic intelligence. At present, the activity of intelligence services of states is directed to IT technologies and actions in cyberspace. The Military Counterintelligence Service (SKW) is subject to MON and performs the tasks resulting from the act from 5th August 2010 on

the protection of secret information in relation to MON and subject units as well as to attaché's offices protection abroad within the range of personal security and industrial safety. SKW also certifies measures of electromagnetic protection, cryptographic devices and instruments serving to realization of IT security [15].

The Military Intelligence Service (SWW) is a special service, proper in the affairs of external threats protection for the state defense, combat security and ability of the Polish Military Forces and other organizational units subject to or supervised by the Minister of National Defense [9]. The service participates in information ad experience exchange between the NATO and EU's states intelligence services.

**Conclusions.** According to national reports published by the CERT response teams, EU's agencies or commercial companies dealing with cyberspace security, technology security threats (e.g. techniques of infecting with harmful software) are more and more advanced and the rage of incidents in cyberspace is growing every year. The problem of illegal and harmful contents in the Internet is increasing as well. The crime basing on illegal activity in cyberspace (e.g. phishing or crimes with the use of harmful software attacking e-bank accounts) is increasing as well. Such an image of the situation in cyberspace determines the necessity to conduct coordinated actions on the national level that shall involve both public administration and other interested parties. Another crucial matter is good cooperation between the particular offices and CERTs and constant exchange of information between the institutions including the trans-border information exchange. Nowadays, cyberspace security policy should be treated as priority. What does it look like in practice? The Supreme Audit Office negatively evaluated the realization of the tasks by the public entities within the Polish cyberspace protection in 2015. It claims that the public administration has net undertaken necessary actions so far aiming at providing the Polish cyber security. However, it should be considered that the Polish cyberspace security Policy is being still implemented. An important instrument of the legal "sign" in the cyberspace protection is the mentioned new EU's NIS Directive. Member states have 21 months for transposition of the directive regulations into national legal orders and extra 6 months for identification of the mentioned operators of key services.

At present, in Ministry of Digitization there are advanced works over the cyberspace strategy project for Poland as well as over a new act on the national system of cyber security. Both the strategy and the act shall perform requirements imposed by NIS.

## REFERENCES


1. *Boć J.*, Prawo administracyjne, Wrocław. 2005. — 16 s.
2. *Dyrektywa* Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium UE.
3. *Kańciak A.* Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni i społeczeństwo informacyjne jako przedmioty analiz naukowych i debat publicznych, Warszawa, 2013.

4. *Konstytucja* Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).
5. *Polityka* ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 2013. — 8, 14 s.
6. *Realizacja* przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej, Raport NIK, Warszawa, 2015. — 4, 20 s.
7. *Strategia* Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 2014.
8. *System* administracji publicznej w Polsce, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 2014.
9. *System* bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP, NASK/CERT. — Warszawa, 2013. — 15, 20, 24, 27 s.
10. *Ustawa* z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r., poz. 1114).
11. *Ustawa* z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 543, 749).
12. *Zimmermann J.* Prawo administracyjne, Wyd. IV, Wolters Kluwer. — Warszawa, 2010. — 26 s.
13. www.policja.pl
14. www.mc.gov.pl
15. www.mon.gov.pl

**УДК 351**

***Акімова Людмила Миколаївна,***
*кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та природокористування, Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне, вул. Приходька, 75, навчальний корпус № 2, тел.: +38 067 362 23 91, e-mail: l_akimova@ukr.net*
*ORCID: 0000-0002-2747-2775*

***Акимова Людмила Николаевна,***
*кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов и природопользования, Национальный университет водного хозяйства и природопользования, г. Ровно, ул. Приходько, 75, учебный корпус № 2, тел.: + 38 067 362 23 91, e-mail: l_akimova@ukr.net*
*ORCID: 0000-0002-2747-2775*

***Liudmila Mykolaivna Akimova,***
*PhD of economic science, assistant professor, assistant professor of the Department of finance and environmental sciences, National University of Water and Environment, Rivne, st. Prikhodko, 75, educational building № 2, tel.: +38 067 362 23 91, e-mail: l_akimova@ukr.net*
*ORCID: 0000-0002-2747-2775*

# ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦТВА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО СЕКТОРУ

**Анотація.** У статті проаналізовано тенденції державного регулювання підприємництва в країнах Європейського Союзу, США та Японії і визначено державне регулювання підприємництва як система, що складається з певних елементів, єдність і взаємодія яких визначають її ефективність і функціональність. Аналіз, систематизація та узагальнення досвіду державного регулювання підприємництва у цих країнах дали змогу прийти до висновку, що існуючі відмінності в ролі держави в економіці пов'язані не зі ступенем державного регулювання, а із засобами, які використовуються для його реалізації. Загальні тенденції розвитку взаємин між державою і підприємницьким сектором дали можливість визначити основні елементи

системи державного регулювання підприємництва, до яких слід віднести: прогнозування, планування і програмування соціально-економічного розвитку; антимонопольно-конкурентну політику; податкову та інвестиційну політику; інноваційну політику і стимулювання науково-дослідних робіт.

**Ключові слова:** державне управління, система державного регулювання підприємництва; прогнозування, планування і програмування соціально-економічного розвитку; антимонопольно-конкурентна політика, податкова та інвестиційна політика; інноваційна політика, стимулювання науково-дослідних робіт.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО СЕКТОРА

**Аннотация.** В статье проанализированы тенденции государственного регулирования предпринимательства в странах Европейского Союза, США и Японии и определено государственное регулирование предпринимательства как система, которая состоит из определенных элементов, единство и взаимодействие которых определяют ее эффективность и функциональность. Анализ, систематизация и обобщение опыта государственного регулирования предпринимательства в этих странах позволили прийти к выводу, что существующие различия в роли государства в экономике связаны не со степенью государственного регулирования, а со средствами, которые используются для его реализации. Общие тенденции развития взаимоотношений между государством и предпринимательским сектором дали возможность определить основные элементы системы государственного регулирования предпринимательства, к которым следует отнести: прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития; антимонопольно-конкурентную политику; налоговую и инвестиционную политику; инновационную политику и стимулирование научно-исследовательских работ.

**Ключевые слова:** государственное управление, система государственного регулирования предпринимательства; прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития; антимонопольно-конкурентная политика, налоговая и инвестиционная политика; инновационная политика, стимулирование научно-исследовательских работ.

## STATE REGULATION OF BUSINESS: FOREIGN EXPERIENCE OF COOPERATION BETWEEN THE STATE AND THE BUSINESS SECTOR

**Abstract.** The article analyses tendencies of state regulation of entrepreneurship in European Union countries, USA and Japan and identifies state regulation of entrepreneurship as a system, which consists of certain elements, unity and interaction of which determine its efficiency and functionality. Analysis, systema-

tisation and generalisation of experience of state regulation of entrepreneurship in these countries allow making a conclusion that the existing differences in the role of the state in economy are not connected with the degree of state regulation, but are connected with the means used for its realisation. General tendencies of development of relations between the state and entrepreneurial sector allowed identification of main elements of the system of state regulation of entrepreneurship, which include: forecasting, planning and programming socio-economic development; anti-monopoly competitive policy; tax and investment policy; innovation policy and stimulation of research papers.

**Keywords:** public administration, system of state regulation of entrepreneurship, forecasting and planning and programming socio-economic development; anti-monopoly competitive policy, tax and investment policy, innovation policy, research papers.

---

**Постановка проблеми.** Зміцнення держави як суспільного інституту супроводжується розвитком її численних функцій, зокрема економічних. Так, держава виступає зовнішньою силою, яка реалізує економічну, політичну та юридичну владу, стає важливим дієвим суб'єктом національної економіки. Дослідження феномену державного регулювання підприємництва безсумнівно доводить, що воно є явищем багаторівневим та багатогранним. Знаходження оптимальної й ефективної взаємодії державного та підприємницького секторів є актуальною проблемою економічної дійсності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями державного регулювання економіки в цілому та підприємництва зокрема досить активно займаються такі українські вчені, як А. Бутенко, З. Варналій, О. Долгальова, С. Жарая, В. Захарченко, Я. Кашуба, В. Кредісов, П. Круш, І. Кузнєцова, В. Литвиненко, В. Сизоненко, Т. Ткаченко та ін. Вчені розглядають теоретичні та практичні аспекти регулювання національної економіки, ролі корпорацій та державного сектору у забезпеченні її зростання; вивчають світовий досвід державного регулювання малого бізнесу, або ж підприємництва в інформаційному секторі економіки, або в окремих країнах світу. Разом із тим, чимало теоретичних і практичних питань проблематики залишаються малодослідженими з точки зору комплексності та системності. Останнє дає підстави стверджувати про необхідність вивчення досвіду державного регулювання підприємництва та формулювання на цій основі елементів зазначеної системи.

**Мета статті** — проаналізувати тенденції державного регулювання підприємництва в країнах Європейського Союзу, США і Японії та визначити державне регулювання підприємництва як систему, що складається із певних елементів, єдність та взаємодія яких визначають її ефективність та функціональність.

**Виклад основного матеріалу.** Практика державного регулювання підприємництва в різних країнах світу є надзвичайно багатогранною. Підхід до державного регулювання підприємництва як до певної системи дасть змогу окреслити ті аспекти взаємодії державного і підприємницького секторів, які забезпечують її найвищу дієвість. Критерієм, застосування якого дасть змогу визначити елементи державного регулювання підприємництва, на наш погляд, є здатність забезпечити сприятливі умови розвитку підприємницької діяльності у запропонованих обсягах.

Враховуючи названий критерій, огляд досвіду державного регулювання економіки та підприємницької діяльності в індустріально розвинених країнах світу — країнах Європейського Союзу, США та Японії матиме функціональну направленість. У країнах ЄС історично державне регулювання прогресувало від повної його індиферентності до сьогоднішньої ситуації безпосереднього регулювання економіки та підприємницької діяльності. Важливим елементом регулювання в країнах ЄС є система державного прогнозування, програмування та коротко- і середньострокового планування. У Франції держава займається індикативним плануванням, а визначений обсяг державної власності та її участь у фінансовій сфері залишається важливим аспектом його ефективності.

Шведська модель планування розвитку передбачає поєднання інтересів монополій, профспілок, уряду і планових комісій в процесі програмування розвитку національної економіки. Останнє базується на збиранні інформації, перевірці реалістичності прогнозів і проектів, з точки зору використання національного доходу на споживання та заощадження. У Голландії короткострокове планування розвитку виступає у вигляді комбінації державних бюджетів, щорічних поточних програм і економічного прогнозування. При чому під час планування уряд впливає на економіку шляхом поширення інформації для приватного сектору, що допомагає останнім скоординувати свої дії [15]. Після вступу Бельгії до ЄС економічна політика держави доповнилась такими важелями регулювання, як: державні гарантії та кредити, інвестиційні стимули і податкові пільги, а також почала застосовуватися система державного планування розвитку економіки.

В Італії важливу роль держава відводить регулюванню підприємств, у яких безпосередньо або опосередковано має контрольний інтерес. Вона впливає на широкий спектр економічної діяльності, зокрема на банківську справу, транспорт, комунікації, енергетику, машинобудування, використовує державне інвестування та програми допомоги [17].

Одним із дієвих засобів стимулювання розвитку підприємницького сектору в країнах ЄС є податкова політика держави. Так, у Великобританії індивідуальні фірми не зобов'язані проходити державну реєстрацію, а сплата податків здійснюється на підставі декларування індивідуальних доходів членів фірми. Якщо фірма зареєструвалася в державних органах, то податки сплачуються тільки після того, як фірма почала активно працювати на ринку та знайшла сво-

їх споживачів. Загалом, величина та кількість податків, які сплачують малі підприємства, менші, а процедура оподаткування значно простіша, ніж для великих підприємств. Крім цього використовується також прогресивне оподаткування прибутків корпорацій: ставки податків для корпорацій з меншими доходами менші, ніж для корпорацій з великими доходами [10].

Таким чином, держава заохочує створення малих підприємств та всебічно підтримує їх діяльність, застосовуючи пільгові умови оподаткування. Механізм податкових пільг широко використовується і у Франції. За його допомогою держава сприяє прискоренню науково-технічного прогресу, розширенню експорту тощо. Так, існують пільги для новоутворених акціонерних товариств (протягом перших двох років — не сплачується податок, на третій рік оподатковується 25 % їхнього прибутку, на четвертий — 50 %, на п'ятий — 75 %, починаючи із шостого року — 100 % прибутку), застосовується податковий кредит і для підприємств, які проводять фахову підготовку кадрів, тощо [8].

Малі підприємства не подають декларації про податок на додану вартість, проте виплачують прибуткові податки, рівень яких залежить від сфери діяльності (торговельні операції, послуги тощо) [13]. Загалом система податкового стимулювання розвитку підприємництва в економічно розвинених країнах включає різні податкові пільги: амортизаційні, пільги щодо стимулювання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, пільги щодо формування резервних фондів, податкові кредити, податкові канікули тощо.

Для стимулювання розвитку малого бізнесу також використовується приватне або спонсорське фінансування, тобто наявність поруч із малою фірмою великої корпорації, яка зацікавлена в результатах її роботи. Так, у Німеччині банками та страховими компаніями створюються спеціальні фірми, які беруть участь у капіталі малих і середніх підприємств та здійснюють фінансування певних розробок. Також вигідним є організоване комерційними банками співробітництво малих і середніх підприємств із великими фінансово-промисловими групами на підставі контрактних, субпідрядних та орендних відносин [8]. Розглядаючи досвід державного регулювання підприємництва в країнах ЄС, важливо підкреслити, що концепція підтримки малого та середнього бізнесу в них є чіткою та зрозумілою.

Науковець І. Самойлова враховує національні та загальноєвропейські інтереси, включає цілі та принципи такої політики, має механізми та організаційні структури її реалізації [16]. На сьогодні частка малих підприємств, що є постійно зростаючою в економіці Великої Британії, становить 25 % всієї робочої сили. Визнаним європейським лідером в означеній сфері є Італія — з майже 800 тис. промислових підприємств країни та часткою 99 % малих та середніх у загальній кількості. У Німеччині та Нідерландах малий та середній бізнес забезпечують близько 40 % експорту, Італії — 25–30 %, Франції — 20–25 %, Японії — 10–15 % [13].

Основними напрямами державної підтримки малого та середнього підприємництва в країнах ЄС є формування інфраструктури підтримки і розвитку підприємництва, встановлення системи пільг і прозорої системи оподаткування, наявність фінансово-кредитної підтримки та співробітництва з великими підприємствами тощо. Однак це зовсім не означає створення "тепличних" умов для малих і середніх підприємств, а скоріш є засобом вирівнювання можливостей малих, середніх і великих підприємств в умовах конкурентної боротьби, способом компенсації витрат підприємців від діяльності у ризикованих сферах. У США, незважаючи на поширення ідеї максимізації свободи економічної діяльності, роль держави в регулюванні підприємницької діяльності є вагомою, хоча і неоднозначною.

Взаємовідносини між державою та підприємницьким сектором мають "хвилеподібну" тенденцію, від регулювання підприємницької діяльності до її дерегулювання (тобто зменшення державного впливу на підприємницьку діяльність), що було розповсюджено наприкінці 60-х та набуло поширення у 70–80-х роках. Більшість американських вчених зазначають, що на сучасному етапі відносини підприємництва і держави є антагоністичними, а партнерство між ними вважають неможливим і шкідливим для суспільства. Водночас, хоча суб'єкти підприємництва більшість своїх рішень приймають самостійно, сфера їх діяльності скорочується, а, відповідно, сфера державного впливу збільшується. Така тенденція до збільшення участі держави в регулюванні підприємництва набуває поширення та, як підкреслюють аналітики, має зростаючу траєкторію [6].

Серед основних елементів державного регулювання підприємництва в США можна виділити такі: 1. Розгорнута система антимонопольного регулювання, у тому числі регулювання природних монополій, що здійснюється для захисту конкуренції та обмеження монополістичних тенденцій. 2. Прогнозування та стратегічне планування, яке забезпечує основу для всіх управлінських рішень, у тому числі прогнозування в системі державного регулювання. 3. Стимулювання передових технологій, фундаментальної науки та проведення інноваційної політики держави, яка має на меті об'єднання науково-технічної та інвестиційної політики. Майже 50 % витрат на НДДКР у країні здійснюється державою [6]. 4. Підтримка розвитку малих і середніх підприємств, що включає пільгове оподаткування; стимулювання та фінансування науково-технічних розробок (у США на сектор малого підприємництва припадає близько 50 % науково-технічних розробок); здійснення фінансово-кредитної допомоги малому бізнесу через надання малим підприємствам гарантованих позик тощо [5; 8; 10]. Значної уваги заслуговує досвід Японії в регулюванні підприємницького сектору. Головною функцією держави в країні є стимулювання, спрямування та прискорення структурних змін в економіці, які необхідні для довгострокового зростання.

Взаємовідносини підприємництва та держави у значній мірі є відно-

синами співробітництва, на відміну від США. Серед основних елементів державного регулювання підприємництва можна виокремити такі: 1. Довгострокове планування, яке носить індикативний характер, та програмування національної економіки, що створює ефективні умови для розвитку. 2. Фінансування та бюджетне субсидування фундаментальних досліджень та програм розробки новітніх технологій, які здійснюються державними інститутами і дослідницькими центрами разом із приватними компаніями. Так, Японія щорічно витрачає 500 млн дол., сприяючи 185 центрам розвитку технологій [8; 9]. 3. Підтримка розвитку малого та середнього бізнесу, що включає пільгове кредитування, підтримку технічних проектів, налагоджену інфраструктуру підтримки малих і середніх підприємств, систему захисту від зловживань з боку великих суб'єктів підприємництва тощо. Важливо зазначити, що малі підприємства значно залучені у державні проекти. Так, в Японії частка малих підприємств, які виконують урядові замовлення, становить 45 %, а у замовленнях громадських організацій країни – 32 %. Останнє відображається в тому, що на частку малих і середніх підприємств в Японії припадає близько 55 % реалізованої промислової продукції, близько 60 % — оптової торгівлі і більш як 80 % — роздрібної.

В обробній промисловості з 6,5 млн підприємств 99 % становлять малі. На малих і середніх підприємствах зайнято 39,5 млн осіб, або 80,6 % всієї робочої сили Японії [13]. 4. Захист конкурентного середовища шляхом обмеження монополістичних тенденцій та доступу великих фірм на ринок. 5. Грошово-кредитне регулювання, у тому числі гнучке варіювання облікової ставки, особливо під час криз в економіці [6; 8; 17].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, короткий огляд досвіду державного регулювання підприємництва в країнах Європейського Союзу, США та Японії свідчить, що дійсно в цих країнах існують відмінності у ролі держави в економіці, однак в основному вони виявляються не в ступені державного регулювання, а у засобах, які використовуються для його здійснення. Але не можна не помітити спільних тенденцій розвитку взаємовідносин між державою та підприємницьким сектором, і все це дає змогу зробити узагальнення та вважати, що основними елементами системи державного регулювання підприємництва є: 1) прогнозування, планування й програмування соціально-економічного розвитку, які полягають у визначенні стратегічних напрямів дій для всіх учасників економічного процесу, в тому числі і суб'єктів підприємництва; 2) антимонопольно-конкурентна політика, яка є умовою підтримки підприємницького сектору та розвитку цивілізованих конкурентних відносин між його суб'єктами; 3) податкова та інвестиційна політика, яка стимулює та підтримує розвиток виробництва взагалі, а значить і підприємництва зокрема; 4) інноваційна політика та стимулювання НДДКР, що сприяє підвищенню ефективності виробництва та конкурентоспроможності всієї економіки.

Характеризуючи основні елементи системи державного регулювання підприємництва, можна стверджувати, що цільовою функцією прогнозування, планування й програмування соціально-економічного розвитку країни є обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Другий елемент системи державного регулювання підприємництва — антимонопольно-конкурентна політика, спрямована на запобігання монопольній діяльності, на її обмеження та припинення, на розвиток цивілізованих конкурентних відносин між суб'єктами.

Антимонопольна політика держави включає в себе два основних напрями: демонополізацію і регулювання діяльності монополій. Конкурентна політика спрямована ж на створення та захист конкурентного середовища. Податкова та інвестиційна політика, як елемент системи державного регулювання підприємництва, являють собою діяльність держави, що спрямована на створення умов для функціонування підприємництва шляхом використання податкових важелів, засобів грошово-кредитного та фінансового регулювання для стимулювання або стримування розвитку національного виробництва. Інноваційна політика та стимулювання НДДКР спрямована на розвиток та поширення фундаментальних і прикладних наукових досліджень, удосконалення інфраструктури галузей економіки та окремих регіонів.

Механізм створення та поширення нововведень має три загальні складові, характерні майже для всіх країн: систему державної підтримки фундаментальних і пошукових досліджень; різні форми та джерела фінансування і непрямого стимулювання досліджень та підтримку малого інноваційного підприємництва. Взаємодія означених елементів забезпечує якісний рівень взаємовідносин між державою та підприємницьким сектором. Так, система прогнозування, планування й програмування певним чином коригує ринкові процеси, спрямовує діяльність суб'єктів ринку у сфери, визначені державою як пріоритетні, прискорюючи або гальмуючи ті чи інші тенденції розвитку економіки.

Антимонопольно-конкурентна політика стримує монопольні тенденції в економіці, сприяє формуванню нормальних конкурентних відносин між суб'єктами господарювання, створюючи певні стимули чи бар'єри стосовно їх діяльності. Інноваційна політика та стимулювання НДДКР сприяє активізації інноваційного потенціалу країни, створює базу для забезпечення конкурентоспроможності продукції. Таким чином, вважаємо, що саме ці елементи системи державного регулювання підприємництва відповідають означеним нами критеріям, оскільки загалом забезпечують створення сприятливих умов підприємницької діяльності відповідно до визначених державою цілей і у запрограмованих обсягах — підтримують конкурентоспроможність великого підприємництва та

відтворення малого і середнього бізнесу.

Отже, розвиток і взаємодія зазначених елементів системи державного регулювання підприємництва, на наше переконання, забезпечить послідовний рух самої системи на шляху досягнення основного вектора розвитку – сприяння розвитку підприємництва для забезпечення стійкого зростання. Варто зазначити, що система державного регулювання підприємництва у сучасній економіці України має певні особливості, зумовлені існуючою недосконалою концепцією державного регулювання економіки, наявністю деформацій у відносинах держави і підприємницького сектору та формальністю декларованих заходів підтримки державою підприємницької активності.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Бутенко А. І.* Проблеми розвитку підприємництва в інформаційному секторі економіки та напрямки підвищення ефективності його державного регулювання / А. І. Бутенко, І. М. Сараєва, Н. І. Носова; Ін-т пробл. ринку та економіко-екологічного дослідж. — Одеса : Фенікс, 2005. — 117 с.
2. *Варналій З. С.* Державна регуляторна політика у сфері малого підприємництва: науково-практ. видання / З. С. Варналій, І. С. Кузнецова. — Київ: Ін-т екон. прогнозув., 2002. — 104 с.
3. *Варналій З. С.* Мале підприємництво: основи теорії і практики / З. С. Варналій. — Київ: Т-во "Знання", КОО, 2001. — 276 с.
4. *Варналій З. С.* Політико-правове регулювання підприємництва в Україні: теорія і практика: монографія / З. С. Варналій, Г. М. Волянська, В. М. Кампо та ін. — Київ : Знання України, 2005. — 378 с.
5. *Долгальова О. В.* Регулятивна роль держави у сфері малого бізнесу: монографія / О. В. Долгальова. — Донецьк : ТОВ "РВК" ПРОМО, 2005. — 373 с.
6. *Жаліло Я. А.* Регулювання ринкової економіки: сучасний досвід розвинених країн / Я. А. Жаліло. — Київ: НІСД, 1996. — 86 с.
7. *Жарая С. Б.* Механізми державного регулювання підприємницької діяльності на регіональному рівні: шляхи розвитку в Україні та європейська практика: монографія / С. Б. Жарая; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ, 2011. — 270 с.
8. *Захарченко В. І.* Зарубіжний і вітчизняний досвід державного регулювання економіки для сучасної України / В. І. Захарченко, О. Г. Борісов, А. В. Іванищева / за ред. В. І. Захарченко. — Одеса: Видав. центр студія "Нігоціант", 2005. — 128 с.
9. *Кашуба Я. М.* Японський феномен розвитку приватного бізнесу: монографія / Я. М. Кашуба. — Львів: Астролябія, 2009. — 272 с.
10. *Комарницький І. М.* Організаційно-економічні механізми розвитку підприємництва: монографія / І. М. Комарницький. — Ужгород: Патент, 2000. — 224 с.
11. *Кредісов В. А.* Підприємництво — вирішальний фактор розвитку країн з перехідною економікою / В. А. Кредісов. — Київ: Знання України, 2003. — 327 с.
12. *Круш П. В.* Підприємництво та проблеми сталого розвитку економіки України: монографія / П. В. Круш, О. П. Кавтиш, А. В. Гречко, Ю. В. Тюленєва, С. О. Тульчинська; Нац.

техн. ун-т “Київ. політехн. ін-т”. — Київ, 2008. — 397 с.
13. *Лех Г. А.* Світовий досвід розвитку підприємств малого бізнесу / Г. А. Лех, М. М. Ільчишин, О. Я. Туркало // Наук. вісн. НЛТУ України: зб. наук.-техн. пр. — 2011. — Вип. 21; 15. — С. 224–229.
14. *Литвиненко В. М.* Малий бізнес у світовій економіці: монографія / В. М. Литвиненко; Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин НАН України. — Київ : ТОВ “Вид-во “Аспект-Поліграф”; Ніжин, 2004. — 178 с.
15. *Мельник А. Ф.* Державне регулювання економіки перехідного періоду (світовий досвід і проблеми України) / А. Ф. Мельник. — Тернопіль : Збруч, 1995. — 181 с.
16. *Самойлова И. А.* Особенности становления и развития предпринимательства в условиях трансформационной экономики: дис. ... канд. экон. наук: спец. 08.01.01 / И. А. Самойлова. — Харьков, 2001. — 196 с.
17. *Саниахметова Н. А.* Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты / Н. А. Саниахметова. — Одесса: [б.в.], 1998. — 305 с.
18. *Сизоненко В. О.* Сучасне підприємництво: довідник / В. О. Сизоненко. — Київ : Знання-Прес, 2007. — 440 с.
19. *Ткаченко Т. П.* Розвиток підприємництва та формування середнього класу: монографія / Т. П. Ткаченко, П. В. Круш; Нац. техн. ун-т України “Київ. політехн. ін-т”. — Київ, 2009. — 216 с.
20. *Шлафман Н. Л.* Механізми регулювання розвитку підприємницького сектору: монографія / Н. Л. Шлафман; Ін-т пробл. ринку та економіко-екологічних дослідж. НАН України. — Херсон: ХНТУ, 2010. — 284 с.

**УДК 35.077**

***Бєльська Тетяна Валентинівна,***
*кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту і адміністрування, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова, 61002, Україна, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (066) 4506212, e-mail: tanya_belska@ukr.net*
*ORCID: 0000-0002-2792-4700*

***Бельская Татьяна Валентиновна,***
*кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры менеджмента и администрирования, Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, 61002, Украина, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (066) 4506212, e-mail: tanya_belska@ukr.net*
*ORCID: 0000-0002-2792-4700*

***Bielska Tetiana Valentynivna,***
*PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Management and Administration, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 17, Marshal Bazhanov Street, Kharkiv, 61002, Ukraine, tel.: (066) 4506212, e-mail: tanya_belska@ukr.net*
*ORCID: 0000-0002-2792-4700*

***Напльоков Юрій Васильович,***
*магістр стратегічних наук, магістр військових наук та військового мистецтва, старший викладач кафедри підготовки миротворчого персоналу, Національний університет оборони України ім. Івана Черняховського, полковник, 03049, Україна, м. Київ, Повітрофлотський проспект, 28, тел.: (098) 2421353, e-mail: designyvn@gmail.com*
*ORCID: 0000-0002-0343-8337*

***Наплеков Юрий Васильевич,***
*магистр стратегических наук, магистр военных наук и военного искусства, старший преподаватель кафедры подготовки миротворческого персонала, Национальный университет обороны Украины им. Ивана Черняховского, полковник, 03049, Украина, г. Киев, Воздухофлотский проспект, 28, тел.: (098) 2421353, e-mail: designyvn@gmail.com*
*ORCID: 0000-0002-0343-8337*

***Naplyokov Yuriy Vasilievich,***
*Master of Strategic Sciences, Master of Military Art and Science in Leadership, a senior instructor of the Department of training of peacekeeping personnel, National University of Defense of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky, Colonel, 03049, Ukraine, m. Kyiv, Povitroflotsky prospect, 28, tel.: (098) 2421353, e-mail: designyvn@gmail.com*
*ORCID: 0000-0002-0343-8337*

# ГРАНИЧНО ДОПУСТИМИЙ РИЗИК У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

**Анотація.** У статті проаналізовано можливість керівництва системою з гранично допустимим ризиком як складовою ланцюга взаємопов'язаних понять: цілі, шляхи, засоби, ризик; визначено, що застосування ризику збільшує адаптивність системи, відкриває систему для інновацій, дає можливість досягати поставлених цілей із затратою менших коштів і більш простими шляхами; вказано, що знаходження в чутливій рамці покрокового прийняття граничного ризику відповідно до мінімаксного критерію робить систему захищеною; аргументовано, що граничний ризик у процесі прийняття рішень зменшує загальний ризик функціональності системи; запропоновано алгоритм керівництва системою з гранично допустимим ризиком як теоретичної та практичної моделі для ефективного керівництва системою.

**Ключові слова:** процес прийняття рішень, гранично допустимий ризик, мінімаксний критерій, алгоритм керівництва системою з гранично допустимим ризиком, управління системою.

## ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМЫЙ РИСК В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

**Аннотация.** В статье проанализирована возможность руководства системой с предельно допустимым риском как составляющей цепи взаимосвязанных понятий: цели, пути, средства, риск; определено, что применение риска увеличивает адаптивность системы, открывает систему для инноваций, дает возможность достигать поставленных целей с затратой меньших средств и более простыми путями; указано, что нахождение в чувствительной рамке пошагового принятия предельного риска относительно минимаксного критерия делает систему защищенной; аргументировано, что предельный риск в процессе принятия решений уменьшает общий риск функциональности системы; предложен алгоритм управления системой с предельно допустимым риском как теоретической и практической модели для эффективного руководства системой.

**Ключевые слова:** процесс принятия решений, максимально допустимый риск, минимаксных критерий, алгоритм управления системой с предельно допустимым риском, управления системой.

## MAXIMUM ALLOWABLE RISK IN DECISION MAKING PROCESS

**Abstract.** In the article it is analyzed the opportunity to lead the system with maximum permissible risk, as a part of the chain of interrelated notions: goals, ways, means, and risk; it is determined, that risk-taking increases the adaptability of the system, opens the system for innovations, allows achieving established goals by less means and more simple ways; it is stated that location in the sensitive framework of stepwise of taking of maximum permissible risk, according to the minimax criteria, makes the system secure; it is argued that maximum permissible risk in decision-making process reduces the overall risk of system functionality; it is proposed the algorithm to lead the system with a maximum permissible risk as a theoretical and practical model to lead the system effectively.

**Keywords:** decision-making process, maximum permissible risk, minimax criteria, an algorithm to lead the system with a maximum permissible risk, leadership of the system.

---

**Постановка проблеми.** Необхідність швидких змін під впливом зовнішнього середовища, страх змін зменшують ефективність функціонування організації, суспільства, держави (системи) і не дають можливість досягти мети навіть при наявності достатніх засобів та шляхів. Такі поняття, як цілі, шляхи, засоби і можливо допустимий рівень ризику є фундаментальними в процесі прийняття рішення (ППР). У разі нестачі засобів та обмеження шляхів досягнення мети стає проблематичним для прийняття рішень без збільшення ризику. Таким чином, ризик є важливою складовою будь-якого рішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковці визначають та аналізують чинники, які можуть впливати на застосування ризику, процес прийняття рішень, здатність керівника досягати мети успішно (при цьому ризик може бути відносним і змінюваним).

Б. Фішхофф вважає, що люди "частіше ризикують в незнайомій ситуації на противагу часто повторюваній ситуації. Але рішення із застосуванням ризику не являють собою один тільки ризик. Людина може сильно ризикувати, якщо ризик буде мати сильні переваги і відхиляти невеликі ризики, якщо вони не приносять користі" [5, с. 141]. Керівництво по ризику П. Сендмана, В. Ковелло і П. Словіка говорить про те, що "використання табличних шаблонів з метою порівняння ризику може серйозно підірвати авторитет" [13].

Д. Бернуллі стверджував, що ризик сприймається кожним по-своєму і не може оцінюватися однозначно. При цьому оцінка корисності благ не є простою лінійною функцією і залежить від людини, яка знаходиться в ризикованій ситуації. Таким чином, знання ціни і ймовірності не завжди достатньо для цінності результату, оскільки корисність у кожному конкретному випадку може залежати від

суб'єкта, що робить оцінку. А кожен суб'єкт реагує на ризик відповідно до своєї системи цінностей [1, с. 49–50].

Д. Бернуллі зазначав, що "немає підстави вважати, що від двох осіб, які взяли однакові ризики, слід очікувати однакових дій, проте бажання, очікувані кожним, повинні вважатися рівними за цінністю". У 1738 р. Д. Бернуллі опублікував статтю "Виклад нової теорії про вимірювання ризику" [1], де сформулював свій знаменитий парадокс: ціна, за яку підкидається монета, неадекватна середньому грошового виграшу. Він висував тезу, що цінність чого-небудь повинна мати підставою не ціну, а швидше корисність, яка асоціюється з бажанням або задоволенням.

Д. Нейман і О. Моргенштерн [12] розвинули ідею Д. Бернуллі і припустили, якщо гравець може зробити випадковий вибір альтернатив, то можна присвоїти кожній альтернативі число або числову корисність, яка має ступінь переваги гравця при виборі альтернативного варіанта. Так, поняття не є унікальним, але два таких поняття повинні бути пов'язані лінійним перетворенням.

Теорема корисності Неймана-Моргенштерна показує, що при певній раціональній поведінці, людина, яка приймає рішення, стикається з ризикованими (імовірнісними) результатами різних виборів, при цьому вона максимізує цінність певної дії (функції) над потенційними результатами в якійсь певній точці в майбутньому. Ця функція називається функцією корисності Неймана-Моргенштерна. Теорема є основою для теорії очікуваної корисності.

У 1947 р. Д. Нейман і О. Моргенштерн довели, що будь-яка перевага людини має функцію корисності. Уподобання індивіда можуть бути представлені на інтервальній шкалі. Фізична особа завжди вважатиме за краще дії, які максимізують очікувану корисність.

Останні найзначніші дослідження поведінки людей в умовах ризику і невизначеності зробили психологи Д. Канеман і А. Тверскі. Найбільшу популярність здобула їх "теорія перспективи", за що у 2002 р. Д. Канеман був удостоєний Нобелівської премії з економіки. Безсумнівним за значимістю результатом "теорії перспективи" став феномен асиметрії в прийнятті рішень, спрямованих на досягнення виграшу, і рішень, спрямованих на запобігання програшу.

Д. Канеман і А. Тверскі у своїй "теорії перспективи" підтверджують, що "люди занижують результати, які є просто ймовірними в порівнянні з результатами, які отримані з упевненістю. Ця тенденція отримала назву ефекту впевненості й підтверджує неприйнятність ризику при виборі, пов'язаному з впевненістю вигоди і необхідністю ризикувати в пошуках варіантів при очевидних втратах. Крім того, люди, як правило, відкидають компоненти, які є загальними для всіх розглянутих перспектив. Ця тенденція звана ефектом ізоляції і призводить до непослідовних переваг, коли один і той же вибір представлений в різних формах" [6, с. 263].

**Мета статті** — на основі аналізу процесу прийняття рішення, визначити шляхи і рівні можливо допустимого ризику, використовуючи

сенситивний підхід для допустимого ризику в умовах динамічного і мінливого середовища. ППР не виглядає раціональним у такому середовищі через складність і велику кількість гравців. ППР при мінливих рівнях ризику може проводитися покроково, короткими фазами як раціональний процес для кожного кроку, але не раціональний для цілого процесу. Загалом, шлях дій системи може виглядати нераціонально, але ефективно відповідно до мінімаксного критерію. Кожна фаза ППР буде найбільш раціональною. Ця раціональність може вимагати підвищеного, але допустимого ризику.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах складного мінливого середовища особам, які приймають управлінські рішення, слід ризикувати. Балансування цілей, шляхів і засобів, у рамках допустимого ризику, є фундаментальним для досягнення мети. Завдання полягає в тому, щоб знайти найбільш прийнятні шляхи для досягнення цілей за допомогою наявних засобів без втрати функціональності системи. Керівники часто маніпулюють цілями, шляхами і засобами для зменшення ризику. Тим часом, збільшений ризик може сприяти відкриттю системи для адаптації, у той час, як занижений ризик може затримувати її. Таким чином, для забезпечення необхідної ефективності системи може знадобитися зміна рівня прийняття ризику.

Сенситивній підхід до прийняття ризику, як частини ППР, може сприяти більш успішному досягненню мети. Завданням будь-якого ППР є встановлення рівноваги між системою і середовищем через зміну системи як її адаптацію та (або) формування середовища. Передбачається, що будь-яка мета є штучно створеним об'єктом для задоволення людських потреб та встановлення рівноваги.

У 1950 р. Джон Неш стверджував, що "фінальна некомандна гра завжди має принаймні одну точку рівноваги" [11, с. 286], в якій всі гравці вибирають дії, які є кращими для них з урахуванням виборів своїх опонентів. У нашому випадку система і середовище, як гравці, завжди знаходяться у нескінченному процесі взаємного впливу. Існує точка рівноваги задоволення обраними діями.

Виникає ряд питань, пов'язаних з ризиком у ППР. Наприклад, який рівень ризику є допустимим і як його визначити? У будь-якому випадку ризик буде застосований і питання полягає в його доцільності: чи потрібно ризикувати для задоволення наших амбіцій, пристрасті та бажання? Чи можливо збільшувати ризик і коли? Як це може бути пов'язано з часом і сприятливими умовами, які могли б забезпечити синергетичний ефект? Чи може це зменшити кошти та спростити шляхи для досягнення цілей?

Проблемою цього дослідження є знаходження будь-якого методу досягнення мети за допомогою зміни ступеня ризику в ППР. Критерієм ризику може бути мінімаксний критерій для досягнення цілей мінімальними засобами і найпростішими шляхами з максимально можливим допустимим ризиком. Ми пропонуємо назвати цей ризик гранично допустимим ризиком. *Гранично допустимий ризик застосовується у певний*

*сприятливий момент для підтримки ефективності системи*. Питання полягає в тому, як визначити цей гранично допустимий ризик на шляху досягнення цілі.

Людська свобода дій може визначати ступінь ризику. П. Бернштейн стверджував: "Дії, які ми наважуємося робити, залежать від того, наскільки вільні ми у виборі і є історію ризику. І ця історія допомагає визначити, що означає бути людиною" [2, с. 4].

Закони ймовірності є найпотужнішим інструментом ризик-менеджменту. Ризик може бути можливістю для керівника робити помилки і все ще підтримувати функціональність системи. Чим менша ймовірність помилки, тим нижче ризик. "Відсутність дії теж має цінність. Чим більш невизначеним є результат, тим більше може бути значення зволікання" [2, с. 15].

Імовірність обмежена. Сила тяжіння і ймовірність повинні впливати на рішення. Рішення повинно включати в себе силу нашого прагнення до певного результату, також як і ступінь нашої віри в можливість цього результату. Це твердження може визначати рівень ризику для людини, яка приймає рішення, і готова ризикувати для досягнення бажаної мети.

Ризик є предметом людського сприйняття, заснованого на різних упередженнях, забобонах, ілюзіях, попередньому досвіді та прийнятих зразках. "Більшість важливих рішень було б неможливим без прийнятих зразків" [2, с. 73]. Д. Кахнемен стверджує, що "коли відбувається непередбачена подія, ми відразу ж налаштовуємо наш погляд на світ, для того, щоб пристосувати сюрприз" [7, с. 197]. Тому можливо припустити, що коріння застосування ризику знаходяться у прийнятих людиною зразках, які є важливими у прийнятті ризику. Ми використовуємо зразки минулого і сьогодення, щоб здогадатися про майбутнє. Зі зміною умов, рівень ризику може вимагати перегляду. Можна вважати, що затримка в застосуванні ризикованих дій знижує ефективність системи. Для підтримки балансу системи або її ефективності ризик, прийнятий вчасно, може бути набагато нижче ризику, прийнятого із затримкою. Цей підхід дає змогу зберегти засоби та спростити шляхи досягнення мети.

Отже, можна вважати, що максимально допустимий ризик — це шлях для досягнення мети мінімальними засобами і найбільш простими шляхами. Завжди є місце для ризику через відносності рівня ризику. Це може залежати від людського сприйняття і недооцінки можливостей системи. Потужність системи може визначатися як маса системи, помножена на її прискорення ($P = m \times a$). Маса системи ($m$) може бути компенсована прискоренням системи ($a$) для того, щоб виробляти ту саму потужність. Справді, велика система інерційна і має менше прискорення.

Таким чином, прискорення або час є важливою частиною прийняття ризику. Проблема полягає у визначенні допустимого ризику як функції часу в умовах мінливого середовища. Д. Кахнемен аргументує: "Час є домінуючим фактором у азартній грі. Ризик і час це протилежні сторони однієї і тієї ж монети. Якщо немає

завтра, то немає і ніякого ризику. Час трансформує ризик і природа ризику формується тимчасовим горизонтом: майбутнє це ігрове поле" [2, с. 15]. Таким чином, час стає ключем для прийняття рішення в умовах ризику.

Момент ризику може впливати на результат. Існує момент, коли взаємні умови (система — середовище) є найсприятливішими для прийняття рішення з найбільш можливим ризиком. Отже, час змінює якість результату і може створити певну кульмінацію рішення. Цей момент може відповідати прийняттю гранично допустимого ризику. Це може уможливити отримати максимальний результат через синергетичний ефект, коли всі умови разом сприяють досягненню мети. Це як покупка акцій на сток-маркеті, коли ціни мінімальні і відповідно їх продаж, коли ціни максимальні.

Природним є прийняття рішення для отримання максимального результату з мінімальними витратами. Організаційна культура може впливати на рівень прийнятного ризику. Збільшення ризику означає збільшення прискорення системи, наприклад у розвитку. Керівник повинен уявляти майбутнє, відкривати всі комунікаційні лінії, доставляти повідомлення просто і ясно, вирішувати і діяти швидко, створювати культуру організації з творчим і критичним мисленням.

Людина, яка приймає рішення, шукає будь-яке рішення для забезпечення рівноваги між системою і навколишнім середовищем. Рішення ґрунтується на поточних даних, які можливо відрізняються від майбутніх даних, коли мета повинна бути досягнута. Отже, беручи до уваги затримку між дією середовища і реакцією системи на цю дію, ризик — це ступінь відмінності між можливою майбутньою композицією або моделюванням даних і реальними умовами для забезпечення рівноваги. В ідеалі стратегічне планування і відповідні дії зменшують ризик до нуля. Інакше кажучи, нерозуміння стратегічних планів може значно збільшити ризик. Цей ризик буде розглянуто як невиправданий, що може зруйнувати систему і не дати можливості досягти мети. Але максимально допустимий ризик може сприяти збереженню ефективності системи і успішному досягненню мети.

Реалізація рішення, що базується на даних минулого і пов'язаного з ним зворотного зв'язку, завжди створює затримку реакції системи або адаптації до змін середовища. Коефіцієнт динамічної рівноваги між системою і середовищем ($K_{eq}$) визначає цю затримку [10, с. 9].

У динамічному і мінливому середовищі ця затримка може зменшити ефективність системи і, врешті-решт, зруйнувати її. Дуже важливо контролювати систему шляхом моніторингу рівня прийняття ризику. Таким чином, розуміння можливої зміни ризику в ланцюзі "цілі – шляхи – засоби – ризик" може бути суттєвим для збільшення ефективності системи.

Нові технології та шляхи комунікації впливають на прийняті у суспільстві (організації) норми і, отже, на необхідність ризикувати в процесі прийняття рішень. Штучно створені зразки майбутнього можуть бути ключем для досягнення цілей існую-

чими засобами і можливими шляхами. Проблема полягає у визначенні поточного рівня ризику для досягнення цілей у майбутньому. На шляху досягнення цілей існуючі умови будуть трансформуватися у майбутні умови. Отже, під час цієї трансформації прийняття ризику теж може бути змінено. Таким чином, можна вважати, що сенситивний і послідовний підхід до застосування ризику може бути важливим для успішного процесу прийняття рішення.

Пропонуємо розглянути функції, які пов'язують взаємні залежності між імовірністю досягнення мети, рівнем підтримки балансу системи, гранично допустимим ризиком і людським сприйняттям:

Імовірність досягнення цілей = *f* (рівень підтримки балансу системи) (1)

Рівень підтримки балансу системи = = *f* (Швидкість адаптації системи ($K_{eq}$) / Гранично допустимий ризик (*Riskedge*) (2)

*Riskedge* = *f* (Людське сприйняття × × Структура системи × Лідер) (3)

Людське сприйняття = *f* (національна та організаційна культура, попередній досвід лідера і його особисті характеристики) (4)

З функції (2) можна визначити, що високошвидкісна адаптивна система дає змогу приймати високий ризик і все ще підтримувати баланс системи. Інакше кажучи, адаптивна й ефективна система дає можливість приймати високий ризик без страху. Балансування цілей, шляхів і засобів з гранично допустимим ризиком в існуючому середовищі є пріоритетною дією на кожному ступені досягнення цілей, що змінюються, й це змушує лідера переглядати їх регулярно. Можна припустити, що рівень ризику може бути різним на кожному етапі і це залежить від людського сприйняття або здатності лідера застосовувати ризик, зміни і враховувати складнощі середовища, культури та структури системи (рис. 1). Таким чином, для підтримки рівноваги між системою і середовищем лідеру потрібно застосовувати різні ризики (наприклад, *Risk*1, *Risk*2 або *Risk*3).

Гранично допустимий ризик може забезпечити ефективність системи, тоді як низький ризик може занижувати цю ефективність. Вектор застосування ризику в різні моменти часу показує найефективніший шлях для

*Рис. 1.* **Залежність застосування ризику**
*Джерело*: Розробка авторів

досягнення цілей (рис. 2). Для опису цього вектора можливо застосувати мінімаксний критерій, коли ціль може бути досягнута із застосуванням максимально можливого ризику або гранично допустимого ризику з використанням мінімальних засобів і найпростіших шляхів. Відповідно, гранично допустимий ризик створює парадокс успішного досягнення мети з підвищеним ризиком порівняно до низького ризику.

Цей підхід сприяє зменшенню загального ризику для системи через те, що система стає відкритою і адаптивною через інновації та структурні зміни. Таким чином, система стає організацією з високим рівнем гнучкості, децентралізації і живучості. Більш того, ця система має резервні засоби з простими і реалістичними шляхами досягнення мети.

Баланс системи і гранично допустимий ризик знаходяться на протилежних сторонах шкали, але вони працюють разом для досягнення мети. Підтримання мінімально необхідного балансу і застосування гранично допустимого ризику може перетворити організацію в постійно удосконалювану (адаптивну систему). Це доводить, що мінімаксний критерій є правильним підходом для підтримки ефективності системи через покроковий процес управління із застосуванням гранично допустимого ризику.

Відповідно до твердження П. Сенжа постійно удосконалювані організації (learning organizations) — це "організації, де люди безперервно розширюють здатність створювати результати, яких вони дійсно бажають, де заохочуються нові моделі мислення, де вільно поширюється колективне прагнення і де люди постійно вчаться бачити цілі разом" [14, с. 3].

Схема застосування ризику в процесі прийняття рішення (рис. 2) заснована на мінімаксному критерії та направляє лідера на адаптацію системи і формування сприятливого навколишнього середовища. Цей підхід може допомогти уникнути точок біфуркації або революцій на шляху розвитку системи і створюва-

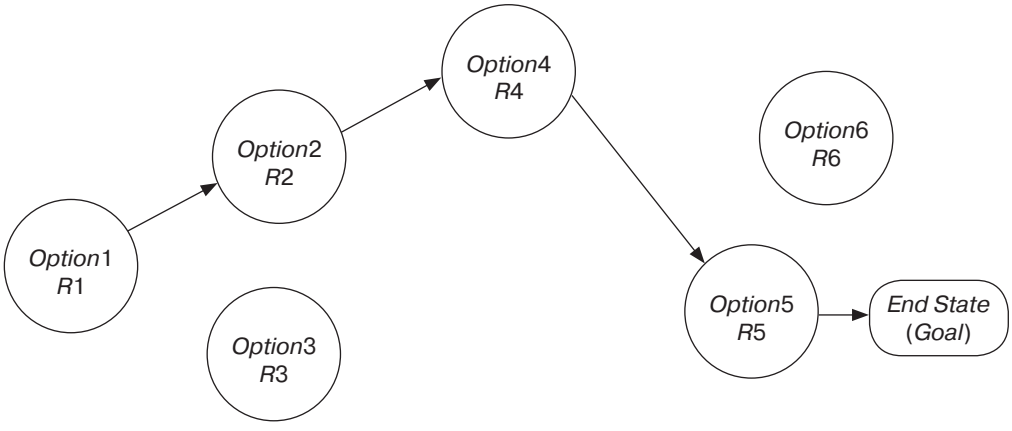



*Рис. 2*. **Схема застосування ризику в процесі прийняття рішень**
*Джерело*: розробка авторів

ти безперервний баланс через короткі кроки як цифрова мережа, яка невидима для людського сприйняття. Це робить систему цілісною і високо адаптивною до середовища.

Вектор застосування ризику в процесі прийняття рішення (див. рис. 2) ґрунтується на якомусь ризику "*x*" (*Rx*), який повинен бути завжди близько до гранично допустимого ризику. Таким чином, *R*1, *R*2, *R*4, *R*5 є еквівалентними або близькими до гранично допустимого ризику в якийсь певний момент. Цей підхід забезпечує досягнення мети мінімальними засобами і простими шляхами.

Складне динамічне середовище змушує систему бути гнучкою, адаптивною, удосконалюваною організацією з ірраціональним поглядом керівника, який може відчувати людське сприйняття, приймати зразки і, таким чином, мотивувати перегляд застосування ризику. Розуміти і відчувати гранично допустимий ризик як якість лідера, що може бути розвинена.

Як визначити гранично допустимий ризик та як слідувати по лінії цього ризику? Це питання поставлене для чіткого розуміння системи і середовища через зворотний зв'язок і відкриті комунікативні лінії. Вони можуть дати змогу системі бути здатною застосовувати ризик і виживати. Прийняття ризику — це шлях відкрити систему і зробити її адаптивною. Однак, з одного боку, застосування граничного ризику може підтримувати функціональність системи, а з іншого — робити її вразливою.

Проблема полягає в тому, щоб визначити гранично допустимий ризик і відкрити систему наскільки це можливо. Удосконалювана організація має дуже високий рівень гранично допустимого ризику, тому що вона є максимально відкритою системою через безперервний процес зворотного зв'язку та участі в управлінні всіх членів системи. Таким чином, керівник, який приймає рішення, повинен підтримувати певний рівень ризику в процесі прийняття рішення для досягнення мети. Мінімаксний критерій може сприяти виробленню механізму прийняття рішень в умовах гранично допустимого ризику.

Як оцінити ризик і визначити гранично допустимий ризик? Автори вважають, що гранично допустимий ризик може бути визначений як функція рівноваги між системою і середовищем.

$$Riskedge = f\,(1/K_{eq}). \qquad (5)$$

Удосконалювана організація, як високоадаптивна система, може довести цю функцію. Ця система може мати найнижчий рівень гранично допустимого ризику через безперервні зміни як послідовна і покрокова адаптація до середовища. Відкрита або адаптивна система (з високим $K_{eq}$) вимагає низького рівня гранично допустимого ризику для відновлення балансу. Закрита ж система може вимагати застосування більш високого ризику, ніж відкрита система для підтримки балансу між системою і середовищем. Велика затримка в адаптації збільшує рівень гранично допустимого ризику. Це може поставити під загрозу функціональність системи. Але застосування гранично допустимого ризику сприяє відкритості системи і, таким чином, змен-

шує рівень загального ризику для системи.

Динамічна зміна середовища вимагає застосування ризику для адаптації системи. Поняття ризику може бути більш важливим, ніж існуючі засоби і шляхи, тому що вони можуть втратити свою актуальність як нефункціональні інструменти для підтримки рівноваги, через нестачу інновацій як результат заниженого ризику. У мінливому середовищі швидкість реакції, час і сприятлива ситуація, як частини ризику, стають першорядними для отримання позитивного результату.

Застосування ризику є здатністю лідера думати критично в умовах взаємовпливу між системою і середовищем. Правильний ризик той, який відповідає ситуації та системі в конкретний момент. Якщо цього немає, то рівень застосування ризику може бути нижче або вище гранично допустимого ризику. Це робить систему неефективною із-за того, що досягнення цілі потребує більшого розходу засобів та використання складних шляхів.

У процесі застосування ризику важливо розпізнати гранично допустимий ризик і не перевищувати його. Це коливальний процес, який залежить від рівня рівноваги між системою і середовищем. Якщо система шукає рівноваги із середовищем, як наприклад іграшка "неваляшка", немає причини застосовувати високий ризик. Якщо система далека від рівноваги, то цей стан може зажадати застосування підвищеного ризику для відновлення рівноваги. З іншого боку, збереження системи завжди в змозі зробити її вразливою. Відчувати і розуміти ризик, застосовувати гранично допустимий ризик і зупинитися в потрібний момент — є важливими якостями лідера. *Тому, зберігати систему структурно міцною необхідно до моменту, поки система не досягне нижнього критичного рівня її ефективності, який якраз відповідає необхідності застосовувати гранично допустимий ризик для збереження необхідної функціональності системи*. Таким чином, розвиток системи може виглядати як процес покрокової адаптації з вимогою застосовувати гранично допустимий ризик у певний момент для забезпечення максимальної ефективності системи мінімальними засобами і найпростішими шляхами.

Можна припустити, що застосування ризику — це питання задоволення сприйняття особистості в ланцюзі "особистість–суспільство". Бажання задоволення, як спусковий курок, мотивує до застосування ризику для відновлення або створення балансу. Тобто, критерієм повинна бути не базова ціна, а ступінь корисності, який пов'язаний з використанням бажаності або задоволення [1, с. 22]. Мотиваційні чинники — психологічні, моральні, економічні (рівень життя), соціальні (визнання іншими, пристрасть і амбіції) є мінливими через людський розвиток [8].

Людське сприйняття ризику ґрунтується на правилах, зразках, адаптованих стандартах і визначає застосування ризику як дії. Правила і зразки походять від попереднього досвіду і відповідають ситуації минулого. Наскільки далеко той, хто приймає рішення, готовий піти від свого досвіду і прийнятих стандартів, може

визначати рівень застосування ризику. Чутливість у застосуванні ризику є важливою лідерською якістю, яка пов'язана з візуалізацією майбутнього середовища, здатністю залишити минулий досвід і прийняти нові умови, що являє нескінченний процес взаємної адаптації між системою і середовищем. Це політика виживання, коли старі правила вже почали втрачати свою актуальність, а нові правила ще не працюють.

Особистість і рівень відповідальності може визначати здатність приймати рішення на лінії гранично допустимого ризику. Можуть бути різноманітні типи ризиків, зокрема: особистий, колективний, емоційний, моральний, організаційний, соціальний та економічний. Їх може відрізняти рівень відповідальності або звинувачень у разі невдачі. Колективний ризик має на увазі загальну відповідальність. Типи ризиків можуть впливати на ППР через здатність застосовувати гранично допустимий ризик. Таким чином, страх ризику залежить від людського сприйняття, особистого розуміння ситуації, організаційної, національної культури та очікуваної стабільності.

У процесі прийняття рішень "ризики вигідно пов'язані в людським сприйняттям і відповідно судженням" [4, с. 14]. З одного боку, ризик — це особливості мислення лідера, його енергійність, оптимістичність і корисність пропонованої ідеї.

З іншого боку, ризик — це також те, що і як люди думають, наскільки вони оптимістичні та мотивовані пропонованою ідеєю. Сила реалізації ідеї — це функціональна залежність засобів, можливих шляхів і людської волі ($P = Force \times Will$). Отже, це створює енергетичну наснагу успіху і силу змінювати систему або обставини (формування середовища) із застосуванням гранично допустимого ризику, навіть якщо засобів недостатньо.

Можна припустити, що існує необхідна і достатня умова ефективності будь-якої системи. Необхідна умова показує, що система в стані балансу (стійкості). Влада лідера, стиль керівництва і структурні зміни системи забезпечують цей баланс [9, с. 72]. Достатня умова показує, що рівновага між системою і середовищем стала або прагне до нього ($K_{eq} \rightarrow 1$). Адаптація системи або формування середовища може забезпечувати цей баланс. Застосування ризику може сприяти встановленню балансу.

Навіть якщо рівень рівноваги між системою і середовищем недостатній, система може бути збалансована, але почне втрачати ефективність. Таким чином, задоволення тільки двох умов має забезпечити необхідну ефективність системи. Алгоритм керівництва системою з гранично допустимим ризиком показує, як підтримувати ефективність системи (рис. 3).

**Висновки.** У статті проаналізовано можливість керівництва системою з гранично допустимим ризиком як складової ланцюга взаємопов'язаних понять: цілі, шляхи, засоби, ризик. Керівництво організацією із застосуванням гранично допустимого ризику може підвищити ефективність системи, тому варто переглянути підходи до сприйняття

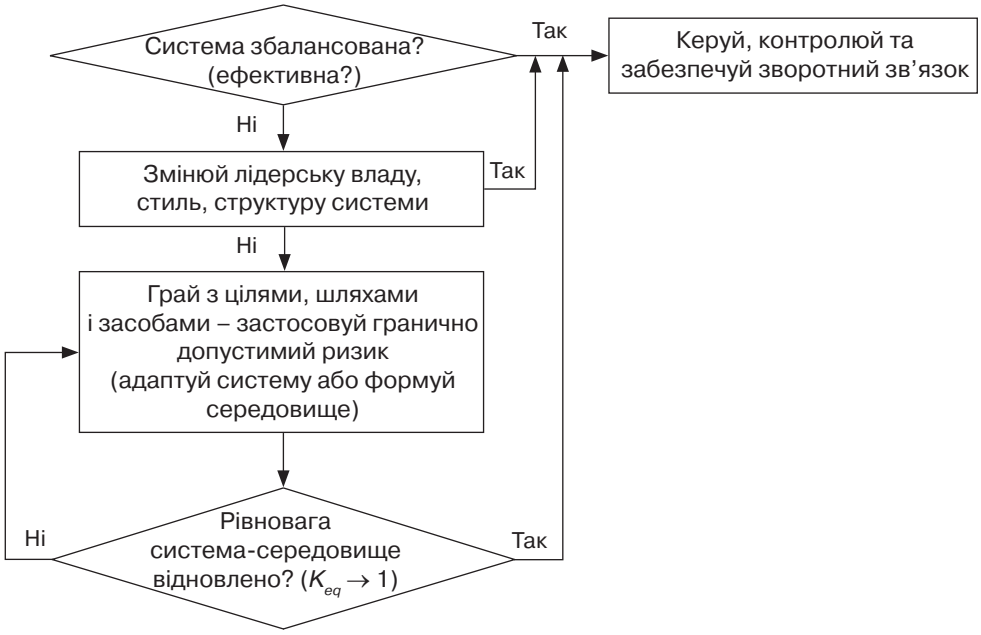



*Рис. 3.* **Алгоритм керівництва системою з гранично допустимим ризиком**
*Джерело*: розробка авторів

ризику. Застосування ризику збільшує адаптивність системи, відкриває систему для інновацій, дає змогу досягати поставлених цілей з витратою менших коштів і більш простими шляхами. Знаходження в чутливій рамці покрокового прийняття граничного ризику відповідно до мінімаксного критерію робить систему захищеною. Парадокс цього підходу полягає в тому, що гранично допустимий ризик у процесі прийняття рішень зменшує загальний ризик для функціональності системи, тому що система стає відкритою, удосконалюваною організацією як високо адаптивна і живуча система. Запропоновано алгоритм керівництва системою з гранично допустимим ризиком як теоретичної і практичної моделі для ефективного керівництва системою із застосуванням гранично допустимого ризику.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Bernoulli D.* (1954), "Exposition of a New Theory on the Measurement of Risk," Econometrica. — Vol. 22. — P. 23–24.
2. *Bernshtein, Peter L.* (1996), Against the Gods. The remarkable Story of Risk, John Wiley & Sons, Inc, NY, p. 8.
3. *Copeland, A. H.* (1945), Review: Theory of Games and Economic Behavior by John von Neumann and Oskar Morgenstern, Bull. Amer. Math. Soc. 51 (07): 498–504, p. 498.
4. *Finucane M., Alhakami A., Slovic P. And Johnson S.* (2000), "The Affect Heuristicin Judgments of Risks and Benefits" // Journal of Behavioral Decision Making. — Vol. 13. — № 1. — P. 14.
5. *Fischhoff, B.* (1995). Risk perception and communication unplugged: Twenty years of process. Risk Analysis, 15, p. 141.
6. *Kahneman, D. and Tversky, A.* (1979), "Prospect Theory: An Analysis of

Decision under Risk", Econometrica. — Vol. 47. — № 2. — P. 263.
7. *Kahneman, D.* (2011), Thinking, Fast and Slow, Farrar, Straus and Giroux. — New York. — P. 197.
8. *Maslov, Abraham H.* (1970), Motivation and personality. — 2-nd ed. — New York: Harper and Row.
9. *Naplyokov, Yuriy, V.* (2011), "Increasing unit effectiveness in a dynamic environment by implementing a leadership mathematical model". Master's Thesis, U.S. Army Command and General Staff College, CARL, Fort Leavenworth, KS 66027-2301. — USA. — P. 72.
10. *Naplyokov, Yuriy, V.* (2014), "An Algorithm for Maintaining Dynamic Equilibrium to Achieve Strategic Goals". Master's Thesis, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania 17013. — USA. — P.9.
11. *Nash, John.* (1950), Non-Cooperative Games, Annals of Mathematics. — Vol. 54. — № 2. — September 1951. — P. 286.
12. *Neumann, John von and Morgenstern, Oskar* (1953), Theory of Games and Economic Behavior. Princeton, NJ. Princeton University Press.
13. *Sandman, P., Covello, V, & Slovic, P.* (1988), Risk communication, risk statistics, and risk comparisons: A manual for plant managers, Washington, DC: Chemical Manufacturers Association.
14. *Senge, Peter M.*, (1990), revised 2006. The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization, New York: Doubleday. — P. 3.

**УДК 328**

***Гончар Віта Вікторівна,***
*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, e-mail: zemchyzina-Vita@ukr.net, тел.: +38 093 730 37 24*
*ORCID: 0000-0001-7616-1693*

***Гончар Вита Викторовна,***
*аспирант кафедры парламентаризма и политического менеджмента Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, e-mail: zemchyzina-Vita@ukr.net, тел.: +38 093 730 37 24*
*ORCID: 0000-0001-7616-1693*

***Honchar Vita Victorovna,***
*PhD student of the Department of Parliamentarism and Political Management, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Eugène Pottier, 20, e-mail: zemchyzina-Vita@ukr.net, tel.: +38 093 730 37 24*
*ORCID: 0000-0001-7616-1693*

# ЧИННИКИ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

**Анотація.** У статті висвітлено питання становлення сучасного українського парламентаризму, виявлено зовнішні, внутрішні та деструктивні чинники впливу на ці процеси та вказано шляхи їх подолання.

**Ключові слова:** парламентаризм, чинники, зовнішні, внутрішні та деструктивні чинники становлення українського парламентаризму, громадянське суспільство, представницька демократія, парламент.

## ФАКТОРЫ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО УКРАИНСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

**Аннотация.** В статье освещены вопросы становления современного украинского парламентаризма, выявлены внешние, внутренние и деструктивные факторы влияния на эти процессы и указано на пути их преодоления.

**Ключевые слова:** парламентаризм, факторы, внешние, внутренние и деструктивные факторы становления украинского парламентаризма, гражданское общество, представительная демократия, парламент.

## FACTORS OF THE FORMATION OF MODERN UKRAINIAN PARLIAMENTARISM

**Abstract.** The article highlights the issues of formation of modern Ukrainian parliamentarism, revealed external, internal and destructive factors of influence on these processes and is indicated on the way to overcome them.

**Keywords:** parliamentarism, factors, destructive factors of formation of parliamentary, civil society, representative democracy, parliament.

---

**Постановка проблеми.** Актуальність дослідження чинників становлення сучасного українського парламентаризму зумовлена складністю цього процесу, відносно невеликим досвідом України щодо становлення парламентаризму, а також великою чисельністю та малодослідженістю чинників, які впливають на цей процес. Тому є актуальним визначення чинників становлення сучасного українського парламентаризму, особливо необхідно виявити та розібратись із зовнішніми, внутрішніми та деструктивними його чинниками. Особливої ваги в сьогоднішній політичній ситуації та державному управлінні набирають висновки, рекомендації та шляхи подолання негативних явищ у становленні сучасного українського парламентаризму, які спрямовані на вирішення та усунення перешкод на шляху утвердження України як демократичної та правової держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В українській науковій літературі та, зокрема, науці з державного управління обмаль праць щодо чинників становлення сучасного українського парламентаризму. Авторами в основному вказується на проблеми, пов'язані із впливом чинників на становлення парламентаризму в Україні та їх недостатню вивченість. Серед науковців, які останнім часом присвятили свої праці цьому питанню, виділимо О. Бондаренка, С. Гавриша, В. Гошовську, В. Звірковську, В. Куликова, В. Опришко, І. Сурай, В. Теліпко та ін.

Серед невирішених раніше частин загальної проблеми є визначення чинників, які впливають на становлення сучасного українського парламентаризму.

**Мета статті** – виявити зовнішні, внутрішні та деструктивні чинники впливу на становлення сучасного українського парламентаризму та вказати шляхи їх подолання.

**Виклад основного матеріалу.** Явище парламентаризму є складником державотворчого процесу на всьому Європейському континенті. Схвалення у 1991 р. Акта проголошення незалежності України та прийняття Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Конституції є подіями, що підтверджують початок становлення парламентаризму в Україні, шлях розбудови громадянського суспільства, правове закріплення нових умов та організаційно-пра-

вових основ діяльності інститутів громадянського суспільства та державних органів. Саме Конституція України започаткувала існування нашого парламенту як сучасного органу законодавчої влади європейського типу. Процес уточнення і змін статусу та ролі парламенту і парламентаризму триває й досі. Тому є можливі перспективи розвитку Верховної Ради України як органу законодавчої влади, а також українського парламентаризму [4].

Відповідно до положень Конституції України через єдиний орган законодавчої влади — парламент — народ здійснює свою суверенну владу, джерелом якої є він сам. Парламенти, насамперед, уособлюють демократичні засади держави, виступають головними гарантами процедурної демократії. Цим обумовлений набір їх владних повноважень, роль і значимість в системі органів державної влади. Законодавчі органи визначають зміст законодавства і характер всієї правової системи, активно впливаючи на практику його застосування. Їх діяльність відображається на рівні добробуту як населення країни в цілому, так і членів окремих територіальних громад, а також на характері режиму конституційної законності й публічного порядку, на реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, їх гарантіях і захистові [10, с. 72].

Рівень розвитку парламентаризму в будь-якій країні вказує на її демократичні засади та якість життя населення й впливає на державотворення у цілому. Стан сучасного українського парламентаризму віддзеркалює загальний стан відносин у суспільстві. Явище парламентаризму відносно нове в українських реаліях і політиці, та знаходиться ще на етапі свого розвитку та становлення. Тому маємо безліч прогалин, незрозумілостей та неузгодженостей навіть щодо цього поняття. Значна кількість громадян України не сприймають парламентаризм як необхідне явище для держави та її демократичного розвитку. Є думки, що наявність парламентаризму означає лише наявність парламенту в країні, що є сутнісно не вірним розумінням явища парламентаризму [8]. Так, О. Бондаренко зазначає, що парламент та парламентаризм — різні суспільно-політичні явища, що можуть співіснувати в країнах з розвиненим, демократичним, політичним режимом [1].

Сутність парламентаризму полягає в його політико-правовій орієнтації на діалог пошуку конструктивного компромісу, здатності представницького органу вільно обговорювати і приймати рішення у вигляді законів. Парламентаризм — це система державного керівництва суспільством, основою якого є поділ влади, представництво, рівень законодавчої та контрольної компетенції парламенту [4, с. 11].

На думку авторського колективу науковців під керівництвом С. Гавриша та В. Опришко, парламентаризм визначений як система взаємодії держави і суспільства, в якій провідне місце належить парламенту. У зазначеній системі, на їх думку, немало актуальних теоретичних і практичних проблем, які потребують вирішення [5].

У загальному розумінні парламентаризм може бути визначений

як система формування та діяльності вищого представницького органу держави, політичних відносин та інститутів, так або інакше пов'язаних з ним. Фундаментом сучасного парламентаризму є визнання народу сувереном. Парламент й покликаний бути виразником владної суверенності народу [6].

У наукових колах парламентаризм концептуально розглядається як система владних відносин, яка базується на поділі влади, множинності інтересів різних соціальних груп громадянського суспільства, свободі політичного плюралізму, дотриманні прав та свобод людини та громадянина. Верховенство закону — є головним визначальним принципом парламентаризму, в силу чого законодавча влада пріоритетна відносно до виконавчої та судової влади. Органи законодавчої влади, а саме парламенти, служать довіреними представниками народу [9].

Існує багато наукових поглядів на парламентаризм і чимало його дефініцій. Їх аналіз свідчить: найголовнішим у розумінні цього явища є визначення провідної ролі парламенту в системі організації державної влади. Тому парламентська реформа має сприяти подальшому розвитку в Україні парламентської демократії як системи правління, за якої парламент стає організаційним центром політичного життя країни, посідає чільне місце у функціонуванні владного механізму, формуванні державної політики, її законодавчому забезпеченні та контролі за реалізацією Конституції і законів України іншими державними органами [5].

На шляху становлення України як демократичної, правової, соціальної держави необхідно подолати значні труднощі та бар'єри, що гальмують подальший розвиток українського суспільства. Це чинники впливу на становлення парламентаризму: зовнішні, внутрішні та деструктивні.

Чинник — це умова, рушійна сила, причина будь-якого процесу, що визначає його характер або одну з основних рис; фактор [8].

Важливим чинником, який визначає зміст явищ парламенту і парламентаризму, є форма державного правління в тій чи іншій країні. Характерно, що саме в умовах президентської республіки парламент являє собою не тільки законодавчий орган, а й виступає як один із двох (окрім президента) центрів концентрації політичної влади. Асоціювання ж поняття парламентаризму з парламентськими формами державного правління, яке є досить звичайним для представників політологічної науки, не може мати характер ототожнення. Загалом ролі парламенту і парламентаризму в кожній конкретній країні значною мірою залежать від прийнятої в ній форми державного правління. Однак явище парламентаризму присутнє за умов існування усіх сучасних прогресивних форм правління [11, с. 12].

Зовнішні та внутрішні чинники становлення сучасного українського парламентаризму, на нашу думку, є чинники, які безпосередньо мають вплив як зовні, так і в середині нашої країни.

До зовнішніх чинників, ми вважаємо, належать: глобалізаційні процеси у світі, євроінтеграція України та

геополітика, які визначають вектор направлення розвитку нашої держави. Вплив різноманітних міжнародних організацій та спільнот, членом яких є Україна (ЄС, ООН), а також політичних та фінансових установ, з якими співпрацює наша держава (МВФ та ін.), які так чи інакше є чинниками впливу на формування та розвиток парламентаризму в сучасному українському суспільстві. Так, Україна має надто велику залежність від кредитів МВФ. Відсутня ефективна та планомірна співпраця з міжнародними громадськими організація, не використовується у повній мірі їх досвід співпраці із владними структурами. В українському суспільстві не вистачає висококваліфікованих фахівців з досвідом роботи в країнах з розвиненою демократією. На сьогодні в Україні триває процес вступу до Європейського Союзу, що несе свої зміни і в парламентаризм також. Важливим чинником є й міжнародне визнання нашої держави, яке розпочалось зовсім недавно — після подій 2013–2014 рр.

До внутрішніх чинників, на нашу думку, належать: національна ідея та ідеологія, розвиток громадянського суспільства, активна громадська позиція кожного громадянина України, політична стабільність, рівність у виборчому процесі, відкриті та чесні вибори, мир та єдність в країні, соціальний чинник. Також чинниками впливу є політичні партії та політичні інститути, які функціонують на території України. Внутрішніми чинниками розвитку є історичний процес становлення державності та ментальність.

Серед чинників, які ускладнюють процес становлення парламентаризму, В. Звірковська виділяє: незбалансованість елементів політичної системи, суперечності та конфлікти, що періодично загострюються між гілками влади та політичними інститутами. Одну з головних ролей у непростих відносинах між органами державної влади відіграє Верховна Рада — парламент України. Конфліктність і перманентний стан напруги між виконавчою та законодавчою гілками влади зумовлені низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, серед яких: неструктурованість суспільних інтересів за політичними ознаками, брак сталого виборчого законодавства, недовершеність судово-правової та адміністративної реформ тощо. Усе це свідчить, що не лише окремі елементи, а й уся політична система країни потребує вдосконалення через науково обґрунтовану концепцію її реформування [2].

Розкриваючи сутність парламентаризму, В. Теліпко пише, що парламентаризм це — система організації і функціонування органів державної влади на засадах конституційного принципу поділу влади, що гарантує їх незалежність і самостійність. Тобто, головним критерієм парламентаризму є не принцип верховенства парламенту, а формування й функціонування цього органу на основі конституційного поділу влади. Парламентаризм — це особлива система державного керівництва суспільством, яка характеризується розподілом роботи законодавчої і виконавчої влади, за суттєвої політичної та ідеологічної ролі парламенту. Парламентаризм не може існувати

без парламенту, але водночас парламент може існувати без окремих з найважливіших елементів парламентаризму, до яких належить поділ влади, представницький характер і законність. Парламентаризм є особливою системою організації державної влади, що структурно і функціонально заснована на принципах поділу влади, верховенства закону за умов керівної ролі парламенту з метою утвердження і розвитку соціальної справедливості й правопорядку [10, с. 73].

Парламентаризм має характеризуватися не протидією, а взаємодією гілок влади на блага народу, на благо цілісності держави та її процвітання [9].

З досвіду розвинених європейських країн ми підтримуємо думку, що взаємодія влади й суспільства приводить до прогресивного розвитку держави [9].

Українське громадянське суспільство тільки розвивається, взаємодія владних структур з громадськістю на досить низькому рівні. Громадські організації, що створюються, не завжди відтворюють волю народу, інколи вони створені під одноразові проекти або задля задоволення потреб тільки членів своєї громадської організації, часто бувають не почуті владою. Багато громадян України не беруть активної участі в громадському житті країни, є й такі, що взагалі не мають активної громадської позиції, так як ще з часів комуністичних репресій люди бояться висловлювати власну думку або відстоювати її. Громада мовчить, а влада не вимагає її активності, а тим паче взаємодії з нею. Тому українське суспільство виглядає не у кращому світлі: у владі наявний високий рівень корупції, в країні існує економічна та політична нестабільність, є реальні територіальні загрози з боку сусідів, незахищеність молоді, яка в пошуках кращого життя виїздить за кордон на навчання або заробітки й рідко повертається додому. Спостерігається непрофесіоналізм певних представників влади на місцях, існує величезне соціальне напруження та криза інтересів влади та громадянського суспільства, яке не освічене й не навчене стосовно власних прав та можливостей [9].

Так, чинною Постановою Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" визначено, що органи виконавчої влади повинні вжити заходів для створення громадських рад та забезпечити їх функціонування на місцях [7]. Звучить обнадійливо для активної частини громадянського суспільства України — забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Але на практиці ми вважаємо це формальністю. Громадські ради були створені керівництвом України під вимоги входження до Європейського Союзу і не більше того. Бо в реаліях — громадські ради створювались лише на папері, в їх члени вводились громадські організації, які були неконфліктні до органів влади і підтримували саме органи влади та їх політику. Статус громадських рад, визначений за цією Постановою [7], як консультативно-дорадчий орган при органах виконавчої влади, тому й до порад, які подаються громадськими радами відносяться дорадчо, формально,

приймаючи поради часто лише до уваги. Тобто громадськість залишається не почутою [9].

Громадянське суспільство лише малими кроками повільно почало свій розвиток після Революції Гідності, але ці зрушення не можна вважати плідними та конструктивними.

Україна довгий час знаходилась у деформованому стані. Сьогодні цей стан виходить на нову сходинку розвитку — формування відносин при парламентаризмі.

Представницька демократія, яка показала в країнах Заходу свою доцільність та необхідність, означає, насамперед, передачу повноважень на законотворчість та прийняття важливих політичних рішень парламенту [6].

В Україні народ передав свої повноваження обраним представникам й висловив свою довіру у вирішенні важливих державних справ. Представники від народу не виконують повною мірою зобов'язання, які на них покладені, у них відсутня відповідальність перед громадянами України за власні передвиборчі обіцянки [9].

У Верховній Раді України низка народних депутатів лобіюють інтереси бізнесу. Політичні партії не можуть домовитись між собою, щоб конструктивно працювати на благо України. Часом виголошуються популістські промови й тільки, а народ не отримує вирішення нагальних проблем. Українці зневіряються, бачачи, що можновладці та депутати тримаються за посади та крісла з метою власної користі, а не для вирішення проблем людей. Законотворчий орган — Верховна Рада України перетворилась на кузню, що готує законопроекти під сфери свого впливу, а не для захисту прав і свобод виборців. Депутати-представники народу, представляючи особисті інтереси, захищають власні блага, а не служать належним чином народу, як того вимагає демократичне суспільство [9].

Досвід роботи Верховної Ради України в умовах незалежності нашої держави свідчить, що законодавча діяльність вищого представницького органу не може бути однозначно визнана позитивною чи негативною. Позитивом є те, що значно розширилося коло суспільних відносин, які регулюються законами, а негативним те, що деякі з цих законів досі далекі від досконалості [5].

При цьому, слід сказати, що народні представництва в перехідних суспільствах здатні грати роль "школи демократії". Вони укріплюють рішучість знаходити демократичні рішення проблем, які постають, та протистояти авторитарним тенденціям [6].

Сьогодні у Верховній Раді України відсутній консенсус між коаліцією та опозицією, не має між ними й конструктивного діалогу. Політики не несуть особистої відповідальності за прийняті рішення та законопроекти. У Верховній Раді України бачимо недостатній рівень культури парламентарів, між ними виникають сварки та образи під час засідань. Гідність та повага, на жаль, відсутні у сесійних зібраннях [9].

В українській демократії наявна криза політичної демократії. Недостатня політична свідомість громадян. У парламенті та владі бракує справжньої української еліти. Не

повною мірою виконується норма Конституції України (ст. 5), за якою носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [3].

Ми вважаємо, що існують такі деструктивні чинники розвитку вітчизняного парламентаризму — нерозвинена партійна система, слабкість соціального підґрунтя, відсутність законодавчо визначеного статусу парламентської опозиції та механізму взаємодії із парламентською більшістю. Виборча система недосконала, слабкий правовий чинник, низький рівень правової культури та політичної освіченості серед населення, можна сказати навіть мізерний рівень. Мінімальна активність виборців на виборах — абсентеїзм. Також присутнє маніпулювання голосами виборців. Існує політичний плюралізм та векторність політиків. Не має формування та розвитку політичної еліти в державі. Відсутня в державі й відповідальність політичних сил перед виборцями та лобізм власних інтересів. Втрачений імідж парламенту в громадській думці. Простежується переважний вплив бізнес-груп, олігархічних кланів та фінансово потужних груп на суспільство в цілому. А серед населення почалось переважання осіб з низькими доходами. У результаті військових дій на сході України ми втрачаємо економічно потужні території, ринки з Росією, маємо залежність від фінансових коштів МВФ. Ми втратили роль транзитної держави. Сьогодні в Україні низька конкурентоздатність економіки на зовнішніх ринках, існує фінансово-економічна криза, валютна залежність. Україна має позаблоковий статус як держава. Спостерігається недієвість міжнародних механізмів щодо захисту цілісності України. Під час бойових дій на сході збільшився нелегальний обіг зброї у суспільстві в цілому, йде постійне зростання радикальних настроїв. В країні велика кількість внутрішньо переміщених осіб. До цього часу судова гілка влади не реформована. Засоби масової інформації у більшості своїй кишенькові, а не самостійні та незалежні. В країні наявний високий рівень корупції та мінімальна відповідальність за такі дії. Сама правова система незавершена, що не забезпечує розвиток парламентаризму в Україні. Правоохоронна система слабка в цілому. В органах влади спостерігається бюрократія. Громадські організації, які створені та функціонують, не охоплюють більшість активних громадян країни. Закорeніла кланова олігархічно-політична система в державі, що понижує соціальну її сутність.

Історичний досвід західного парламентаризму підтверджує тезу, що немає ідеальних, раз та назавжди установлених, форм представницької демократії. Звідси й одна з її переваг — відкритість для інновацій та удосконалень, які відповідають мінливим вимогам реального життя. Тому парламенти країн Заходу поки що в змозі справлятись з періодичними виникаючими викликами й усувати процеси своєї деградації [6].

**Висновки.** Отже, зазначимо, що парламентаризм в Україні проходить складний і тривалий процес свого становлення. Він має широке проблемне коло. Існує багато протиріч та ще не до кінця вирішених питань.

Українцям не вистачає правосвідомості, рівень правових знань народу на дуже низькій позиції. А це показник забезпечення демократичних процесів у будь-якій країні світу.

Основними деструктивними чинниками становлення парламентаризму в Україні, на нашу думку, сьогодні є: нерозуміння й неприйняття явища парламентаризму; нездатність, небажання або невміння політичної (політико-управлінської) еліти змінювати звички, стандарти, норми та права на демократичні, її недостатня обізнаність у сфері парламентаризму; недостатнє врахування парламентарями та владними структурами суспільної думки [9].

Шляхами подолання деструктивних чинників становлення сучасного парламентаризму в Україні вважаємо: розвиток національної ідеї та ідеології, консолідацію суспільства; захист прав і свобод громадян; рівність усіх громадян перед законом; розвиток громадянського суспільства; активну громадську позицію кожного громадянина України; формування справжньої української еліти в системі державного управління; упередження та врегулювання конфліктів у суспільстві; підвищення стандартів життя до європейського рівня, зняття соціального напруження через економічну складову; внесення змін до законодавства в частині відповідальності депутатів перед виборцями та позбавлення мандату за їх недієвість; створення гарантій для конструктивної діяльності опозиції; зменшення кількості народних депутатів (пропорційно до чисельності населення країни) [9].

Перспективи подальших розвідок у цьому напряму мають стосуватись уточнення та доповнення чинників впливу на становлення парламентаризму в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Бондаренко О. В.* Питання організації парламентів в умовах парламентаризму / О. В. Бондаренко // Формум права. — 2011. — № 1. — С. 114–120.
2. *Звірковська В. А.* Український парламентаризм: проблеми становлення і розвитку (політологічний аналіз): автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / В. А. Звірковська. — НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. — Київ, 2002. — 20 с.
3. *Конституція* України [Електронний ресурс] Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр
4. *Основи* вітчизняного парламентаризму: підручник для студ. вищ. навч. закл.: у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. — Київ : НАДУ при Президентові України, 2011. — Т. 1. — 408 с.
5. *Парламентаризм* в Україні: теорія та практика // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України. — Київ, 2001. — С. 658.
6. *Парламентаризм* и западная либеральная демократия / В. В. Куликов [Электронный ресурс] // Политэкс. — 2005. — № 2. — Режим доступа : http://www.politex.info/content/view/142/30/
7. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 996 прийнята 03.11.2010 [Електронний ресурс]. — Режим

доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п
8. *Словник* української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інст. мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. — Київ : Наук. думка, 1980. — Т. 11. — С. 326.
9. *Сурай І. Г., Гончар В. В.* Деструктивні чинники становлення сучасного парламентаризму в Україні / І. Г. Сурай, В. В. Гончар // Шоста щорічна міжнародна конференція "Парламентські читання" : 18–19 листопада 2016 року. — Київ, 2016. — С. 35–38.
10. *Теліпко В. Е.* Парламентське право: академ. курс. підр. / В. Е. Теліпко. — Київ: Центр учбової л-ри, 2011. — 664 с.
11. *Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. Шаповал, В. Борденюк, Г. Журавльова. — Київ : Вид-во УАДУ, 2000. — 214 с.

**УДК 351.327**

***Гурковський Володимир Ігорович,***
*доктор наук з державного управління, професор кафедри інформаційної політики та електронного урядування, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, кімн. 215, тел.: (044) 455 69 66, e-mail: general@academy.gov.ua*
*ORCID: 0000-0003-2021-5204*

***Гурковский Владимир Игоревич,***
*доктор наук по государственному управлению, профессор кафедры информационной политики и электронного управления, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, комн. 215, тел.: (044) 455 69 66, e-mail: general@academy.gov.ua*
*ORCID: 0000-0003-2021-5204*

***Gurkovskyi Volodymyr Igorovich,***
*Doctor of Science in Public Administration, Professor of the Dept. of Information Policy and Electronic Governance, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, st. Eugène Pottier, 20, Apt. 215, tel.: (044) 455 69 66, e-mail: general@academy.gov.ua*
*ORCID: 0000-0003-2021-5204*

***Друк Вікторія Василівна,***
*кандидат наук з державного управління, докторант кафедри інформаційної політики та електронного урядування, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, кімн. 215, тел: 050 7095272, e-mail: viktoria_druk@ukr.net*
*ORCID: 0000-0001-7539-1307*

***Друк Виктория Васильевна,***
*кандидат наук по государственному управлению, докторант кафедры информационной политики и электронного управления, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, комн. 215, тел: 050 7095272, e-mail: viktoria_druk@ukr.net*
*ORCID: 0000-0001-7539-1307*

***Druk Viktoriya Vasulivna,***
*PhD in Public Administration, doctoral student of the Dept. of Information Policy and Electronic Governance, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, st. Eugène Pottier, 20, Apt. 215, тел: 0507095272, e-mail: viktoria_druk@ukr.net*

*ORCID: 0000-0001-7539-1307*

# ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

**Анотація.** У статті проведено аналіз основних напрямів державної політики в інформаційній сфері в контексті сучасних загроз, задекларованих у Доктрині інформаційної безпеки України, та на цій основі виокремлено проблемні аспекти їх реалізації, визначено заходи протидії інформаційній агресії щодо України.

**Ключові слова:** інформація, інформаційна безпека, державне управління, інформаційна агресія.

## ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ВЫЗОВОВ

**Аннотация.** В статье проведен анализ основных направлений государственной политики в информационной сфере в контексте современных угроз, задекларированных в Доктрине информационной безопасности Украины, и на этой основе выделены проблемные аспекты их реализации, определены меры противодействия информационной агрессии в отношении Украины.

**Ключевые слова:** информация, информационное обеспечение, государственное управление, информационная агрессия.

## PROBLEMATIC ASPECTS OF MAINSTREAM PUBLIC POLICY IN THE INFORMATION SPHERE IN THE CONTEXT OF THREATS

**Abstract.** The state and problematic aspects of mainstream public policy in the information sphere mentioned in Information Security Doctrine have been analyzed, identified countermeasure information aggression against Ukraine.

**Keywords:** information, information security, public governance, information aggression.

**Постановка проблеми.** Утвердження інформаційного суспільства, блискавичне поширення глобальних інформаційно-комунікативних мереж, необхідність застосування новітніх інформаційно-комунікативних технологій ставить нові й нові вимоги до формування ефективної державної політики. На сьогодні функціонування всієї інформаційно-комунікативної сфери України залежить від пошуку оптимальних шляхів забезпечення гармонійного балансу між рівнем розвитку інформаційно-комунікативних технологій та потребами сучасної української держави.

Значення інформаційно-комунікативної сфери є визначальним у контексті необхідності забезпечення інформаційної безпеки держави як складової національної безпеки, гарантування суспільного добробуту, встановлення миру, реалізації прав і свобод людини та громадянина на всій території України.

В умовах глобальної інформатизації, доступу громадян до інформації, інформаційно-комунікативна політика виступає небезпечним інструментом впливу на широкі маси населення, та засобом маніпулювання суспільною свідомістю. Адже, "саме проти України Російська Федерація використовує найновіші інформаційні технології впливу на свідомість громадян, спрямовані на розпалювання національної і релігійної ворожнечі, пропаганду агресивної війни, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення суверенітету і територіальної цілісності України" [2], що потребує визначення інноваційних підходів до формування системи захисту та розвитку інформаційного простору.

Застосування сучасних інформаційно-комунікативних технологій є потужним інструментом впливу сильніших держав на здійснення політики слабших, а тому ефективна інформаційно-комунікативна політика сьогодні виступає стратегічним пріоритетом та в контексті необхідності здійснення ефективної інформаційної боротьби з агресором набуває особливої актуальності для всієї української держави. А рівень розбудови інформаційного суспільства в Україні не відповідає потенціалу та можливостям України, і однією з причин такого стану є недосконала модель галузевої державної політики і неефективні процедури її реалізації [3]. Модель галузевої державної політики не відповідає нагальним потребам інформаційного розвитку України з таких причин: нестабільна (надто залежна від поточної ситуації в країні), спричиняє хронічне недофінансування галузі, розпорошує адміністративні зусилля та бюджетні кошти, ігнорує реальні потреби регіонів та профільних індустрій, створює ґрунт для різноманітних зловживань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Агресія Російської Федерації у лютому 2014 р. з подальшим захопленням півострова Крим, а також поширенням воєнних дій на територію Донецької та Луганської областей сприяла створенню нових суспільно-політичних умов, які вимагають системних наукових досліджень та комплексного прогнозування подальших загроз національній безпеці. Указ Президента України від

25.02.2017 р. “Про Доктрину інформаційної безпеки України” [2] визначив нові напрями подальших наукових дискусій.

**Мета статті** — виявлення проблемних аспектів реалізації державної політики в інформаційній сфері в контексті сучасних загроз національній безпеці.

**Виклад основного матеріалу.** Основоположні нормативні акти українського законодавства щодо розвитку інформаційного суспільства загалом відповідають основним принципам та стратегічним орієнтирам сучасного глобального інформаційного розвитку, закладеним у Женевській Декларації принципів та Плані дій, а також у Туніському зобов’язанні та Програмі для інформаційного суспільства. Однак проведення аналізу інформаційно-комунікативої сфери дало можливість виокремити необхідність вдосконалення законодавчої бази, як одну з ключових проблем. Чимало науковців наголошують на потребі прийняття Інформаційного кодексу України, який був закріплений в “Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки”. До Інформаційного кодексу України пропонується включити розділи, зокрема про засади електронної торгівлі, правову охорону прав на зміст комп’ютерних програм, удосконалення захисту прав інтелектуальної власності, у тому числі авторського права при розміщенні та використанні творів у мережі Інтернет, про охорону баз даних, дистанційне навчання, телемедицину, надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет, комерційну таємницю тощо [3]. Відповідно до Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр., затверджених Законом України від 9 січня 2007 р. № 537-V, стратегічними цілями розвитку інформаційного суспільства в Україні є: прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних інформаційно-комунікаційних технологій в усі 52 сфери суспільного життя, зокрема в економіку України і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; забезпечення комп’ютерної та інформаційної грамотності населення, насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх ІКТ у формуванні всебічно розвиненої особистості; розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція із світовою інфраструктурою; державна підтримка нових “електронних” секторів економіки (торгівлі, надання фінансових і банківських послуг тощо); створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров’я, освіти, науки, культури, охорони довкілля; збереження культурної спадщини України шляхом її електронного документування та покращення стану інформаційної безпеки. Однак велика кількість положень, закладених в “Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” так і залишилась декларативною.

Стратегічним нормативно-правовим актом у цьому контексті є Доктрина інформаційної безпеки

України, яка визначає національні інтереси України в інформаційній сфері, загрози їх реалізації, напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері. Її метою є уточнення засад формування та реалізації державної інформаційної політики, насамперед щодо протидії руйнівному інформаційному впливу Російської Федерації в умовах розв'язаної нею гібридної війни [2].

Відповідно до Доктрини інформаційної безпеки України захищеність від руйнівних інформаційно-психологічних впливів, захист українського суспільства від агресивного інформаційного впливу Російської Федерації, спрямованого на пропаганду війни, розпалювання національної і релігійної ворожнечі, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення суверенітету і територіальної цілісності України, розвиток та захист національної інформаційної інфраструктури, безпечне функціонування і розвиток національного інформаційного простору та його інтеграція у європейський і світовий інформаційний простір, ефективна взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства під час формування, реалізації державної політики в інформаційній сфері, забезпечення розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційних ресурсів України, формування позитивного іміджу України у світі, донесення оперативної, достовірної і об'єктивної інформації про події в Україні до міжнародної спільноти є одними з важливих національних інтересів України в інформаційній сфері [2].

Пріоритетами державної політики в інформаційній сфері визначаються: створення інтегрованої системи оцінювання інформаційних загроз та оперативного реагування на них; удосконалення повноважень державних регуляторних органів, які здійснюють діяльність щодо інформаційного простору держави, з метою досягнення адекватного рівня спроможності держави відповідати реальним та потенційним загрозам національним інтересам України в інформаційній сфері; законодавче врегулювання механізму виявлення, фіксації, блокування та видалення з інформаційного простору держави, зокрема з українського сегмента мережі Інтернет, інформації, яка загрожує життю, здоров'ю громадян України, пропагує війну, національну та релігійну ворожнечу, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення територіальної цілісності України, загрожує державному суверенітету, пропагує комуністичний та/або націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими та їхню символіку; боротьба з дезінформацією та деструктивною пропагандою з боку Російської Федерації; виявлення та притягнення до відповідальності згідно із законодавством суб'єктів українського інформаційного простору, що створені та/або використовуються державою-агресором для ведення інформаційної війни проти України, та унеможливлення їхньої підривної діяльності; унеможливлення вільного обігу інформаційної продукції (друкованої та електронної), насамперед походженням з території держави-агресора, що містить пропаганду війни,

національної і релігійної ворожнечі, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення суверенітету і територіальної цілісності України, провокує масові заворушення; проведення розвідувальними органами України акцій сприяння реалізації та захисту національних інтересів України в інформаційній сфері, протидії зовнішнім загрозам інформаційній безпеці держави за межами України тощо [2].

Координацію діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері повинна здійснювати Рада національної безпеки і оборони України. Також додаткові функції покладені на Кабінет Міністрів України, Міністерство інформаційної політики України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство культури України, Державне агентство України з питань кіно, Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення тощо. Державний комітет телебачення і радіомовлення України відповідно до компетенції братиме участь у забезпеченні захисту українського інформаційного простору від пропагандистської аудіовізуальної та друкованої продукції держави-агресора. Передбачається, що Національний інститут стратегічних досліджень має забезпечити науково-аналітичне та експертне супроводження процесу формування і реалізації державної інформаційної політики.

Таким чином, Доктрина інформаційної безпеки України задекларувала основоположні засади боротьби української держави проти інформаційної агресії, визначивши основні напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері, однак безліч питань залишається проблемними, і поки ведуться дискусії з цього приводу — насуваються нові інформаційні загрози. Разом з тим, усвідомлення потужності, системності інформаційної боротьби проти України, використання з цією метою надсучасних маніпулятивних технологій дає можливість усвідомити необхідність проведення рішучих дій.

Ініціатива щодо створення Інформаційних військ України з метою залучення громадян України для відповідної реакції в мережі Інтернет на дії агресора не дала належних результатів [1]. Водночас, у соціальних мережах прослідковується тотальне суспільне невдоволення діями влади, суспільно-економічною ситуацією, яке доцільніше було б спрямувати на інформаційну боротьбу з Російською Федерацією.

**Висновки.** Отже, на даному етапі розвитку держави від впровадження положень Доктрини інформаційної безпеки України залежатиме не тільки реалізація державної інформаційної політики, а й непорушність суверенітету та територіальної цілісності України. Важливо, щоб не склалась ситуація, при якій велика кількість положень, закладених у Доктрині, так і залишилась декларативною. З цією метою до реалізації даного нормативно-правового акта залучена надзвичайно велика кількість органів державної влади: Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Міністерство інформаційної політики України, Міністерство закордонних

справ України, Міністерство культури України, Державне агентство України з питань кіно, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Державний комітет телебачення і радіомовлення України. Від злагодженої їх роботи залежатиме реалізація положень Доктрини інформаційної безпеки України.

Необхідним також є підвищення правового статусу Національної стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, яка на даний момент є просто документом, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів, тому об'єктивно не виконує жодних регулюючих та зобов'язуючих функцій. Однак Національна стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні потребує доопрацювання насамперед у частині максимально можливої конкретизації її основних пріоритетів, цілей та завдань, термінів їх виконання, визначення суб'єктів, відповідальних за їх реалізацію, а також визначення обов'язкових цільових державних програм та локальних стратегій, необхідних для розвитку інформаційного суспільства в Україні, зокрема Стратегії кібернетичної безпеки, Державних програм "ІТ- освіта" і "Державно-приватне партнерство в ІТ-сфері" [5].

І хоча загрози національній безпеці в інформаційній сфері ідентифіковано, на законодавчому рівні визначено подальші шляхи боротьби з ними, реалії суспільного життя показали їх фундаментальну значущість, а тому перспективи подальших розвідок у даному напрямі матимуть результативний влив для всієї держави.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Інформаційні* війська України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://i-army.org/
2. *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року "Про Доктрину інформаційної безпеки України": Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374
3. *Про основні* засади розвитку інформаційного суспільства України на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 № 537-V [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/537-16
4. *Європейський* досвід нормативно-проекного забезпечення розвитку інформаційного суспільства: висновки для України. Аналітична доповідь. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/1732/
5. *Про схвалення* Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р.

**УДК 364.2**

***Дегтяр Олег Андрійович,***
*доктор наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту та адміністрування, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова, 61002, Україна, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, (095) 772 19 57, e-mail: ODegtyar@i.ua*
*ORCID: 0000-0002-2051-3298*

***Дегтяр Олег Андреевич,***
*доктор наук по государственному управлению, доцент кафедры менеджмента и администрирования, Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, 61002, Украина, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17 (095) 772 19 57, e-mail: ODegtyar@i.ua*
*ORCID: 0000-0002-2051-3298*

***Diegtiar Oleg Andriiovych,***
*Doctor of Science in Public Administration, associate professor of the Department of Management and Administration, O.M.Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 17, Marshal Bazhanov Street, Kharkiv, 61002, Ukraine, (095) 772 19 57, e-mail: ODegtyar@i.ua*
*ORCID: 0000-0002-2051-3298*

***Непомнящий Олександр Михайлович,***
*доктор наук з державного управління, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: n_a_m@ukr.net*
*ORCID: 0000-0002-5766-3150*

***Непомнящий Александр Михайлович,***
*доктор наук по государственному управлению, академик Академии строительства Украины, профессор кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: n_a_m@ukr.net*
*ORCID: 0000-0002-5766-3150*

***Nepomnyashchyy Oleksandr Mykhailovych,***
*Doctor of science in Public Administration, Academician of Academy of building of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy*

*of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometovskaya, 2, (044) 490 95 00, e-mail: n_a_m@ukr.net*

*ORCID: 0000-0002-5766-3150*

# ІНФОРМАЦІЙНА ПІДТРИМКА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В УПРАВЛІННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

**Анотація.** У статті визначено теоретико-методологічні основи інформаційної підтримки прийняття рішень в управлінні соціально-економічним розвитком регіону та надано пропозиції з удосконалення даного процесу.

**Ключові слова:** управлінські рішення, прийняття управлінських рішень, інформаційна підтримка управлінських рішень, регіон, соціально-економічний розвиток регіону.

## ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОДДЕРЖКА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

**Аннотация.** В статье определены теоретико-методологические основы информационной поддержки принятия решений в управлении социально-экономическим развитием региона и даны предложения по совершенствованию данного процесса.

**Ключевые слова:** управленческие решения, принятие управленческих решений, информационная поддержка управленческих решений, регион, социально-экономическое развитие региона.

## INFORMATION SUPPORT OF DECISION-MAKING IN THE MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION

**Abstract.** In the article the theoretical-methodological bases of informational support of decision-making in the management of socio-economic development of the region and provided suggestions for improving the process.

**Keywords:** management decisions, management decisions, information support of managerial decisions, region, socio-economic development of the region.

**Постановка проблеми.** За останні роки проведення соціально-економічних реформ безперервно наростала складність процесів, що відбуваються в регіонах, посилювалися кризові явища в бюджетній

системі, багато регіонів зіткнулися із загрозою недофінансування і соціального розшарування. Ці обставини вимагають принципово нових підходів до управління, заснованих на випереджальній, прогнозній інформації.

Першим і основним етапом процесу управління є збір інформації та аналіз стану, які зазвичай здійснюються за допомогою систем моніторингу основних соціально-економічних показників розвитку регіону. Аналіз зібраної інформації та виявлення тенденцій і факторів розвитку вимагає використання сучасних засобів аналізу величезних обсягів інформації та надання результатів користувачам у зручному вигляді для управління соціально-економічним розвитком регіону.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми управління соціально-економічним розвитком регіону, а також питання підтримки прийняття управлінських рішень висвітлюються в працях багатьох відомих українських та зарубіжних учених, зокрема Е. Ю. Андиева [10], В. Д. Бакуменко [1], А. О. Дєгтяр [2], Г. Гнатієнко [4], В. Р. Кігель [5], І. І. Козак [11], К. М. Косьміна [12], П. М. Майданевіч [6], Д. О. Лазаренко [6], В. В. Литвин [7], О. В. Лучакова [12], М. С. Пашкевич [8], В. Є. Реутов [9], І. І. Семенова [10], В. Снитюк [4], А. І. Сухоруков [3], Г. С. Третяк [11], Т. В. Уманець [12], О. М. Черемис [11], Ю. М. Харазішвілі [3] та ін. Незважаючи на свою значимість і актуальність проблема комп'ютерної підтримки прийняття рішень в управлінні соціально-економічним розвитком регіону залишається теоретично мало розробленою. Існують різні підходи до поняття "підтримка прийняття управлінських рішень", але на сьогоднішній день не сформовано однозначний категоріальний апарат; відсутня єдина класифікація факторів і показників; немає уніфікованої методики оцінки ефективності підтримки прийняття управлінських рішень.

**Мета статті** — визначення теоретико-методологічних основ інформаційної підтримки прийняття рішень в управлінні соціально-економічним розвитком регіону, та надання пропозицій з удосконалення цього процесу.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасних умовах соціально-економічний розвиток регіонів є важливою стратегічною складовою регіонального управління поряд з адміністративно-правовим регулюванням і бюджетною (фінансовою та інвестиційною) політикою. На практиці розробка стратегії соціально-економічного розвитку пов'язана із складанням довго- і короткострокового плану розвитку регіону. Вироблена стратегія багато в чому визначає зміст основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування [12, с. 21]. Управління регіоном включає:

- комплексний аналіз і прогнозування соціально-економічного розвитку регіону;
- формування зведеного плану розвитку регіону;
- управління соціально-економічним розвитком.

Відповідно до структури системи управління регіоном виділяють три рівні прийняття рішень у галузі соціально-економічного розвитку [11,

с. 34]. На верхньому рівні здійснюється макромоделювання соціально-економічного розвитку і формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону, вироблення програми розвитку. На середньому рівні йде вироблення конкретних управлінських рішень щодо економічного регулювання ринку. Нижній рівень — інформаційний, на який стікається інформація з районів, органів управління, комітетів, з адміністративно-господарських служб.

Основним цільовим завданням в управлінні соціально-економічним розвитком регіону є цілеспрямований вибір управлінських рішень та економічних методів управління, що визначають такі пропорції суспільного відтворення (досягнення балансу використання ресурсів у системі), які максимальною мірою сприяють задоволенню потреб населення в регіоні і підвищенню його життєвого рівня [9, с. 41].

Прогнозування і моделювання є своєрідною інформаційною підтримкою будь-якого процесу прийняття рішень. Вони розширюють горизонти стратегічного планування, створюють можливість своєчасної та адекватної реакції на зміни зовнішнього середовища, визначають поле альтернативних варіантів розвитку системи, що моделюється, а також спектр можливих способів досягнення бажаних варіантів.

Постійне бачення перспективи дає змогу своєчасно виявляти ризики та вживати заходів для уникнення негативних результатів. Соціально-економічне прогнозування розкриває невизначеності в системі, обґрунтовує фактори, при яких досягаються поставлені цілі. Своєчасні та достовірні прогнозні дані та дані моніторингу повинні забезпечувати якісну підтримку всіх необхідних функцій управління, знижувати невизначеність прийняття життєво важливих управлінських рішень і сприяти розвитку регіональних систем. Прогнозування дає можливість перейти від реактивного управління, що базується на реакції системи на поточні проблеми, до проективного державного регулювання, яке своєчасно розпізнає ймовірні загрози і нові можливості майбутнього.

Етап розробки планів та стратегій розвитку ґрунтується на результатах аналізу стану та прогнозування і являє собою пропозицію таких структурних змін, при яких розвиток регіону буде найбільш збалансованим та відповідатиме вимогам влади і населення. Завдання цього етапу реалізуються з урахуванням думки експертів, а також використовується сценарний підхід і комп'ютерні методи підтримки прийняття рішень [8, с. 77].

Таким чином, прогнозування і моделювання є складовою процесу управління та являє собою інструмент управління соціально-економічним розвитком регіону.

Висока значимість прогнозування і моделювання для регіонального управління передбачає необхідність підвищувати його якість, робити результати дослідження та моделі більш точними, використовуючи нові комп'ютерні технології, накопичені й актуалізовані бази даних, сучасні методи моделювання складних систем, включаючи імовірнісний та імітаційний підходи.

Однак на рівні регіонів теорія і практика моделювання і регулювання економічних процесів не отримали достатнього визнання. Місцеві органи управління недостатньо займаються перспективними питаннями розвитку, слабо використовують сучасний інструментарій регулювання економічних процесів. Існуюча практика прогнозно-аналітичної діяльності не дає можливості отримати збалансований прогноз по безлічі соціальних рішень та економічних показників, що пов'язано з використанням макроекономічних моделей та екстраполяційних методів. У підсумку результати прогнозування, особливо на довгостроковий період, виявляються суперечливими. Крім того, використовувані підходи не дають змоги проводити оцінку впливу керуючих параметрів, вирішувати завдання цільового управління, проводити сценарний аналіз, що так необхідні для реального управління соціально-економічним розвитком територій.

Тому в даний час для управління соціально-економічним розвитком застосовуються сучасні технології комп'ютерного моделювання, що сприяє підвищенню якості розроблюваних прогнозів та прийнятих рішень. Методологічною основою моделювання соціально-економічного розвитку регіону є системний аналіз, центральна процедура якого — побудова узагальненої моделі регіону, що відображає всі фактори і взаємозв'язки реальної системи. Сьогодні комп'ютерна модель прийняття рішень бачиться у вигляді ситуаційної комп'ютерної моделі, на якій можна вирішувати не тільки задачі прогнозування, а й завдання програвання великої кількості альтернативних сценаріїв.

При розробці моделей соціально-економічного розвитку регіону слід враховувати, що регіон розглядається як складна слабо структурована система, системне моделювання якої передбачає виявлення великої кількості складних взаємопов'язаних причинно-наслідкових зв'язків між факторами, в описі яких присутня велика частка експертних знань. Як об'єкт моделювання він характеризується слабкістю теоретичних знань, якісним характером знань про систему, високим рівнем невизначеності вихідної інформації. Дослідження процесів функціонування регіону вимагає вивчення динаміки розвитку системи, аналізу процесів росту, з урахуванням загального життєвого циклу регіону та його частин (населення, підприємства, житловий фонд та ін.), при цьому існує конфлікт між цілями довгострокового планування і короткостроковими рішеннями, тому необхідна координація при прийнятті рішень [3, с. 52].

Останнім часом основним системоутворюючим методом соціально-економічного моделювання регіону стають імітаційні моделі, що дають можливість досліджувати складні, слабо формалізовані системи в динаміці, в умовах невизначеності інформації та дії великої кількості факторів стохастичної природи, програвати велику кількість альтернатив, сценаріїв і стратегій розвитку.

Розвиток сучасних інформаційних технологій відкриває нові перспективи автоматизації та інформатизації функціональної діяльності

органів державного управління. Враховуючи розпорошеність інформації та аналітичних додатків в існуючій практиці управління, необхідно створення сучасної системи підтримки прийняття рішень, з підтримкою процесів збору вихідної інформації на місцях, її синтаксичного і семантичного узгодження і приміщення в інтегроване сховище даних, організація обробки та подання накопиченої інформації сучасними методами підтримки прийняття рішень.

Аналіз технології роботи територіальних структур з інформаційно-аналітичними завданнями дав змогу виділити низку факторів, які визначають необхідність розробки системи підтримки виконання рішень для управління соціально-економічним розвитком регіонів:

1. Оперування великими обсягами різнорідної інформації, яка часто зберігається в базах даних, організованих на різних платформах і паперових носіях, а фахівці різних підрозділів не мають прямого доступу до всього різноманіття накопиченої інформації.

2. Існуюча технологія підготовки та прийняття рішень у виконавчих органах влади всіх рівнів вимагає великої кількості узгоджень всередині відомства та з іншими відомствами як по вертикалі, так і горизонталі.

3. Наявність великого числа та системної складності завдань звітного, аналітичного та прогнозного характеру вимагає застосування сучасних і спеціальних економіко-математичних та інструментальних засобів для виявлення залежностей, дослідження часових рядів, аналізу, моделювання і варіантного прогнозування основних показників соціально-економічного розвитку регіону.

4. Високе різноманіття можливих форм вихідних звітів вимагає гнучких засобів, наданих розробникам і користувачам для оперативного формування звітів.

5. Розрізнена інформаційно-аналітична підтримка різних етапів управління розвитком регіону.

6. Використання застарілих моделей і методів прогнозування, відсутність інформаційної бази та інструментарію для використання сучасних комп'ютерних моделей і, як наслідок, низька якість прогнозів.

7. Висока складність процесів управління регіоном.

Усі перелічені фактори дають можливість зробити висновок, що для успішного здійснення функцій управління розвитком економіки і соціальної сфери необхідно використовувати системи підтримки прийняття рішень, здатні: враховувати величезний обсяг фінансово-економічної, соціально-демографічної, природно-екологічної та іншої ретроспективної інформації, проводити визначення і прогнозування конкретних показників розвитку економіки і соціальної сфери стосовно можливих у перспективі сценаріїв розвитку регіону і на основі їх оцінки визначати найбільш розумний, тобто економічно досить ефективний і цілком прийнятний за соціальними та екологічними критеріями оцінки. У такій системі організовуються процеси накопичення, аналітичної обробки територіальної інформації та інструментарій для системного моделювання соціально-економіч-

ного розвитку регіонів та прийняття рішень.

Основне призначення системи підтримки прийняття рішення для органів державного управління та місцевого самоврядування полягає у вирішенні такого комплексу завдань [1, с. 34]:

• моніторинг соціально-економічних і фінансових показників з метою контролю і комплексного аналізу поточної соціально-економічної ситуації;

• аналіз територіальної інформації та виявлення тенденцій і закономірностей у накопичуваних даних;

• прогнозування стану галузевих і регіональних комплексів та виділення диспропорцій на ринках і відповідних точок зростання у соціально-економічній системі;

• аналіз впливу факторів різної природи на соціально-економічну ситуацію в регіонах;

• системне моделювання соціально-економічного розвитку регіонів на основі комплексу взаємопов'язаних імітаційних та оптимізаційних моделей;

• інформаційно-аналітична підтримка процесу прийняття управлінських рішень, що включає виконання багатоваріантних розрахунків сценарного та цільового типу соціально-економічного розвитку регіонів і оцінку наслідків прийняття рішення.

Результати створення і функціонування системи підтримки прийняття рішення повинні використовуватися керівництвом та спеціалістами структурних підрозділів органів державної влади та місцевого самоврядування регіонів при аналізі поточної ситуації, виявленні тенденцій та закономірностей, при прийнятті рішень і оцінки діяльності, а в окремих сферах, так і з загальних питань соціально-економічного розвитку регіону.

Таким чином, центральним завданням цього дослідження є розробка загальних підходів до побудови систем такого класу для органів влади та інструментальних рішень, що здійснюють комплексну підтримку прийняття рішень.

Основою інструментального наповнення системи підтримки прийняття рішення є процес і методи підтримки прийняття рішень, які реалізуються в контурі цього класу систем. Сучасні системи підтримки прийняття рішення повинні володіти повним набором інструментарію, що здійснює наскрізну підтримку всього процесу прийняття рішень.

У наукових працях з теорії прийняття управлінських рішень виділяють два підходи до поняття "управлінське рішення" [2, с. 64]. Відмінність між ними, насамперед, по ширині охоплення цього поняття: у вузькому визначенні прийняття управлінського рішення розглядається як вибір з множини альтернатив найкращого раціонального рішення, а в розширеному плані прийняття управлінського рішення розуміють як весь процес управління.

У наукових працях процес прийняття рішення розглядається як деяка ітераційна процедура, в якій автори виділяють різні етапи прийняття рішення. У працях процес розробки та прийняття управлінського рішення досить детально опрацьований і відображений. При вирішенні завдань, орієнтованих на

комп'ютерну підтримку прийняття рішень, будемо розглядати, згідно [4, с. 78], процес прийняття рішень як сукупність таких етапів: збір і аналіз інформації, постановка завдання; генерація можливих варіантів рішень (альтернатив); оцінка запропонованих сценаріїв; комп'ютерний аналіз динаміки розвитку ситуації; вибір рішення; оцінка відповідності прийнятого рішення поставлених завдань.

У даний час відомо велика кількість методів, які можуть бути реалізовані у вигляді відповідних інструментів системи підтримки прийняття рішення. Найбільш поширені методи: евристичні методи, такі як дерева рішень, метод аналізу ієрархій, когнітивні карти, так звані методи інтелектуального аналізу даних, серед яких найбільш активно використовуються факторний, регресійний і кореляційний аналіз, методи моделювання, включаючи математичні, імітаційні, нейромережеві моделі і генетичні алгоритми. Аналіз цих методів дав можливість оцінити їх придатність на окремих етапах процесу прийняття рішень.

Перший етап — підготовка до розробки управлінського рішення, що включає: отримання інформації про ситуацію, визначення цілей, розробку оціночної системи, аналіз управлінської ситуації, діагностику ситуації, виявлення проблем і постановку задач їх вирішення. Найважливішим елементом на цьому етапі є збір і структурування інформації щодо процесів, які відбуваються у соціально-економічних системах. У регіонах це збір і аналіз органами статистики інформації за такими напрямами, як: узагальнені показники соціально-економічного розвитку регіону, демографія, ринок праці, грошові доходи і рівень життя населення, ЖКГ, забезпеченість населення регіону послугами охорони здоров'я, освіти, інвестиційна діяльність, характеристика регіонального бюджету і т. д. У сучасних комп'ютерних системах цей етап підтримується підсистемою моніторингу.

Важливим моментом процедури прийняття рішення є виявлення ключових проблем предметної області й аналіз тенденцій, порівнянь, винятків, накопичених у сховище даних, а також підтвердження та інтерпретація виявлених закономірностей, що своєю чергою стимулює пошук адекватних рішень. Інформаційно-аналітична підтримка цього етапу реалізується так званими засобами інтелектуального аналізу даних [5, с. 24], спектр використовуваних методів яких, залежно від завдання, досить широкий: від просунутих статистичних методик, включаючи регресійний, кластерний аналіз до інтелектуальних технологій: генетичні алгоритми, нейромережеві технології. Візуалізація знайдених залежностей за допомогою OLAP-технологій [7, с. 52], які формують багатовимірне представлення даних і довільні зрізи аналізованих даних за допомогою зручних і красивих графічних оболонок, істотно підвищує ефективність діяльності системного аналітика на цьому етапі.

Другий етап — етап розробки можливих управлінських рішень ліквідації проблеми. На виході другого етапу надається кілька варіантів управлінських рішень і впливу на ситуацію, формування сценарних умов.

Необхідно розглядати різні варіанти динаміки зміни основних факторів розвитку ситуації. На цьому етапі використовуються когнітивні карти, процедури генерації рішень, розробки сценаріїв, експертного оцінювання.

На третьому етапі проводиться аналіз і оцінка застосовності сценаріїв, запропонованих на попередньому етапі. Основним завданням на цій стадії є вироблення оцінювання реалізованості розглянутих варіантів управлінських впливів і досягнення поставлених цілей. На основі цього оцінювання здійснюється ранжування розглянутих варіантів. У результаті цього етапу залишаються лише найбільш імовірні сценарії, зазвичай 3–5. Основним методом сьогодні залишається експертне оцінювання [6, с. 31].

На наступному етапі проводиться комп'ютерний аналіз динаміки розвитку ситуації відповідно до запропонованих і відібраних сценаріїв. Технологічною підтримкою цього етапу часто є імітаційне [7, с. 97] або математичне моделювання [6, с. 62]. Динамічний аналіз дає змогу досліджувати поведінку системи в результаті змін, що відбуваються як усередині системи, так і в результаті змін зовнішнього середовища, що дає можливість зрозуміти тенденції розвитку розглянутої системи у часі й аналізувати можливі траєкторії такого розвитку. При проведенні розрахунків на комплексній імітаційній моделі важливе місце займає сценарний підхід, що дає змогу проводити багатоваріантний ситуаційний аналіз модельованої системи.

На п'ятому етапі проводяться процедури оцінювання варіантів і вибору за результатами складних, інформативних, експериментальних досліджень, проведених на комплексі імітаційних моделей, що характеризуються прямою участю експерта у цілеспрямованому модельному дослідженні і застосуванням обчислювальних процедур на основі компенсаційного поєднання експериментального підходу комп'ютерного моделювання з різними аналітичними методами Data Mining (від статистичних методик до експертних та інтелектуальних систем), балансові методи, ітераційні імітаційно-оптимізаційні обчислювальні процедури та ін. [4, с. 58]. За необхідністю задача узгодження пропонованих рішень між різними підрозділами вирішується за допомогою різних правил пошуку компромісу, таких як метод ідеальної точки, метод поступок, метод погодження рішення по головному критерію.

На заключному етапі відбувається виконання рішення безпосередньо виконавцями, використання фінансових і матеріальних ресурсів. Також на цьому етапі здійснюються процедури контролю реалізації та аналізу результатів розвитку ситуації після управлінського впливу. Тут доцільно використання системи моніторингу як складової процесу прийняття рішень, яка повинна контролювати процес досягнення проміжних результатів управлінського рішення. Інше завдання цього етапу є своєчасна розробка плану щодо коригування прийнятого рішення. Зокрема, коригування раніше прийнятого рішення часто вимагає проведення тих самих

процедур, що і власне прийняття рішення.

**Висновки.** У системі підтримки прийняття рішень для органів державної влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні, повинні бути реалізовані людино-машинні процедури, що підтримують всі етапи процесу прийняття рішень, включаючи аналітичний моніторинг, генерацію можливих сценаріїв, комп'ютерний динамічний аналіз, аж до процедур вибору альтернатив і оцінки результатів внесених змін.

Однак, як показує практика, у сучасних системах підтримки прийняття рішення відсутня комплексна підтримка всіх етапів цього процесу. У кращому випадку реалізовані завдання аналітичного моніторингу, зберігання консолідованих даних і виявлення тенденцій, тобто складові процесу прийняття рішень у більшості сучасних систем підтримки прийняття рішення реалізуються фрагментарно, а методи комп'ютерного аналізу та моделювання ситуацій не представлені на належному технологічному рівні.

Усе це обумовлює актуальність розробки нових підходів до побудови систем підтримки прийняття рішень для органів влади, що здійснюють наскрізну інформаційно-аналітичну підтримку процесів прийняття рішень, мають у своєму складі розвинені інструментальні засоби, що дають можливість здійснювати комп'ютерну підтримку прийняття рішень, формувати комплексну комп'ютерну модель соціально-економічної системи з позицій системного підходу. Це дає змогу проводити дослідження складних регіональних процесів, прогнозування показників соціально-економічного розвитку, комп'ютерний аналіз динаміки розвитку ситуацій і здійснювати оцінку і вибір пропонованих управлінських рішень.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко. — Київ : Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
2. *Дєгтяр А. О.* Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А. О. Дєгтяр. — Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2004. — 224 с.
3. *Моделювання* та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України: монографія / А. І. Сухоруков, Ю. М. Харазішвілі. — Київ : НІСД, 2012. — 368 с.
4. *Гнатієнко Г.* Експертні технології прийняття рішень: монографія / Г. Гнатієнко, В. Снитюк. — Київ : ТОВ "Маклаут", 2008. — 444 с.
5. *Кігель В. Р.* Методи і моделі підтримки прийняття рішень у ринковій економіці: монографія / В. Р. Кігель. — Київ : ЦУЛ, 2003. — 202 с.
6. *Лазаренко Д. О.* Забезпечення інформативності облікових даних в процесі прийняття управлінських рішень: колективна монографія / Д. О. Лазаренко, П. М. Майданевич. — [за заг. ред. Д. О. Лазаренко]. — Слов'янськ: СДПУ, 2008. — 250 с.
7. *Литвин В. В.* Бази знань інтелектуальних систем підтримки прийняття рішень : монографія / В. В. Литвин. — Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2011. — 240 с.

8. *Пашкевич М. С.* Наукові засади регулювання регіональної економіки : монографія / М. С. Пашкевич. — Дніпропетровськ; Донецьк: Нац. гірничий ун-т, 2012. — 790 с.
9. *Реутов В. Є.* Регіональний вимір трансформаційних зрушень економіки України : монографія / В. Є. Реутов. — Сімферополь: ПП "П-во "Фєнікс", 2010. — 432 с.
10. *Семенова И. И.* Поддержка принятия решений в системе кредитования: монография / И. И. Семенова, Е. Ю. Андиева. — Омск : СибАДИ, 2010. — 168 с.
11. *Соціально-економічний* розвиток регіону: механізми державного впливу: монографія / кер. авт. кол. О. П. Крайник; авт. кол.: Г. С. Третяк, О. М. Черемис, І. І. Козак. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 232 с.
12. *Уманець Т. В.* Оцінка регіонального економічного розвитку України: теорія і практика: монографія / Т. В. Уманець, О. В. Лучакова, К. М. Косьміна. — Донецьк: ВІК, 2010. — 477 с.

**УДК 351:314**

***Долінченко Ольга Михайлівна,***
*здобувач кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: dolinchenko@yahoo.com*
*ORCID: 0000-0002-2449-1049*

***Долинченко Ольга Михайловна,***
*соискатель кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: dolinchenko@yahoo.com*
*ORCID: 0000-0002-2449-1049*

***Dolinchenko Olga Michailovna,***
*Researcher of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, st. Frometivska, 2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: dolinchenko@yahoo.com*
*ORCID: 0000-0002-2449-1049*

# УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНОГО РОЗВИТКУ

**Анотація.** У статті на основі аналізу ефективності державного регулювання демографічного розвитку автором удосконалено організаційний механізм регулювання чисельності населення. Запропоновано створення єдиного суб'єкта організаційно-економічного впливу на демографічний розвиток, уточнено концепцію його діяльності за блоками: цілі та завдання, принципи діяльності, джерела фінансування, продукт діяльності (стратегія державного регулювання демографічного розвитку регіону, програма її реалізації), очікуваний результат.

**Ключові слова:** демографічний розвиток, механізм, населення, організаційний механізм, стратегія, фінансування.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

**Аннотация.** В статье на основе анализа эффективности государственного регулирования демографического развития автором усовершенствован ор-

ганизационный механизм регулирования численности населения. Предложено создание единого субъекта организационно-экономического воздействия на демографическое развитие, уточнено концепцию его деятельности по блокам: цели и задачи, принципы деятельности, источники финансирования, продукт деятельности (стратегия государственного регулирования демографического развития региона, программа ее реализации), ожидаемый результат.

**Ключевые слова:** демографическое развитие, механизм, население, организационный механизм, стратегия, финансирование.

## IMPROVING OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF DEMOGRAPHIC DEVELOPMENT

**Abstract.** In the article is based on analysis of the effectiveness of state regulation of demographic development corresponding author improved institutional mechanism of regulation of the population. The necessity of improving the institutional mechanism of state regulation of demographic development of regions of Ukraine. As a core element of the mechanism proposed establishment of the Regional Council for the demographic development and the concept of its activities, taking into account: goals and major tasks of its activity (providing a complex of measures on demographic development of the region; coordination of state authorities, local authorities, associations, scientific and other organizations on the implementation mechanism of state regulation of demographic development); principles of the (implementation of constitutional rights, the validity, comprehensiveness, transparency); sources of funding (budget and extra-budgetary funds). It is shown that the product of such a subject of state regulation in favor of state regulation strategy of demographic development of the region, and program implementation.

**Keywords:** demographic development, mechanism, people, organizational mechanism, strategy, finance.

---

**Постановка проблеми.** Розвиток теоретичних і прикладних засад дослідження ефективності державного регулювання демографічного розвитку в Україні, наукове обґрунтування відповідного організаційного механізму регулювання чисельності населення.

Наприкінці XX – на початку XXI ст. соціально-економічний розвиток України відбувається в умовах недостатнього, з точки зору державних інтересів, демографічного потенціалу населення. Дефіцит населення виступає об'єктивною реальністю, яка має бути врахована при формуванні та реалізації соціально-економічної політики держави. Тому регулювання демографічних процесів є пріоритетним напрямом соціально-економічної політики держави, і в зв'язку з цим завдання щодо її удосконалення може бути вирішене у трьох напрямах: підвищення на-

роджуваності, зниження смертності, ефективна міграційна політика.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Демографічні проблеми вітчизняної трансформаційної економіки у контексті їх впливу на відтворення населення в Україні вивчають В. Геєць, І. Гнибіденко, О. Грішнова, Т. Заяць, О. Макарова, О. Малиновська, В. Мандибура, В. Новіков, В. Онікієнко, І. Прибиткова, М. Романюк, У. Садова, А. Чухно, К. Якуба та ін. Проте, незважаючи на значні здобутки названих авторів, теоретичні та прикладні засади дослідження механізмів державного регулювання демографічного розвитку є недостатньо розробленими.

**Мета статті** — наукове обґрунтування відповідного організаційного механізму регулювання чисельності населення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Серед розвинених країн світу Україна стало займає найнижчу сходинку в рейтингу за показником тривалості життя. Низький рівень якості життя зумовлює високу смертність населення, несприятливі якісні зміни структури захворюваності й смертності, характерною ознакою яких є посилення соціально детермінованої складової. Для розв'язання таких проблем необхідно не лише здійснювати облік показників смертності, народжуваності, міграційних процесів, а й виявляти та усувати причини та чинники, які негативно впливають на них. Це дуже важливо саме на регіональному та локальному рівнях, оскільки кожен регіон, кожна територія має свої специфічні риси. Тому набір чинників, які здійснюють суттєвий вплив на демографічні процеси в одному регіоні, можуть бути несуттєвими для інших. Формування тенденцій демографічного розвитку тісно пов'язано зі специфікою і факторами, що визначають характер внутрішніх регіональних відносин.

Удосконалення організаційного механізму державного регулювання процесів демографічного розвитку, на нашу думку, має полягати у створенні єдиного суб'єкта організаційно-економічного впливу — Регіональної ради з питань демографічного розвитку (див. рис. 1).

На практиці у багатьох областях вже прийнято рішення про створення подібного суб'єкта регуляторного впливу на процеси демографічного розвитку, зокрема у Донецькій, Рівненській, Луганській областях. Досвід їх роботи свідчить про необхідність утворення такого органу з метою забезпечення підвищення результативності реалізації державного регулювання процесів демографічного розвитку в регіоні.

Таким чином, до складу Регіональної ради з питань демографічного розвитку мають входити представники суб'єктів державного регулювання чисельності населення — департаментів, головних управлінь охорони здоров'я, освіти і науки, молодіжної політики і спорту, екології та природних ресурсів, фінансів, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Державної міграційної служби, Пенсійного фонду України, сільські, селищні, міські голови, представники ЗМІ. Головою Регіональної ради з питань демографічного розвитку є голова обласної ради.

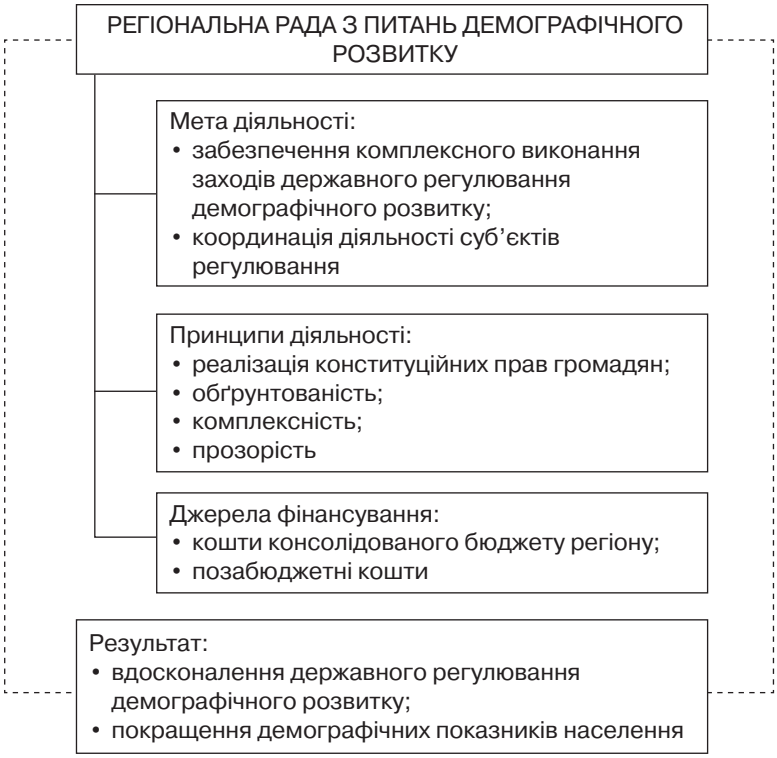



*Рис. 1*. **Концепція діяльності Регіональної ради з питань демографічного розвитку**

Регіональна рада з питань демографічного розвитку буде діяти з метою: забезпечення комплексної реалізації заходів впливу на демографічний розвиток регіону; координації діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, наукових та інших організацій з питань реалізації механізму державного регулювання процесів демографічного розвитку.

Виходячи з поставлених цілей, можна виділити такі завдання Регіональної ради з питань демографічного розвитку.

1. Забезпечення взаємодії між органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями.

2. Проведення демографічної експертизи нормативних документів, соціально-економічних програм з метою виявлення можливих демографічних чинників і наслідків прийняття управлінських рішень на регіональному і локальному рівнях, які можуть вплинути на демографічний розвиток регіону, або стосуватись тих аспектів розвитку регіону, які самі залежать від впливу демографічних процесів.

3. Моніторинг демографічної ситуації в районах і містах області, аналіз практики реалізації демографічної політики в регіоні, оцінка ефективності проведених заходів.

4. Підготовка пропозицій щодо вдосконалення політики у сфері сти-

мулювання народжуваності, зниження смертності та регулювання міграційних процесів.

5. Організація проведення соціологічних досліджень з питань реалізації заходів демографічної політики.

6. Проведення нарад, конференцій, семінарів з питань, пов'язаних з розробкою і реалізацією державного регулювання демографічного розвитку.

7. Міжрегіональне співробітництво з питань регулювання демографічних процесів.

Також у Регіональній раді можуть обговорюватися конкретні пропозиції щодо поліпшення умов житла населення, будівництва соціальних об'єктів, створення сучасної інфраструктури, нових високоефективних і високооплачуваних робочих місць, щоб якість життя в регіоні наблизилась до європейських стандартів.

На нашу думку, діяльність Регіональної ради з питань демографічного розвитку має базуватися на таких принципах: 1) реалізація конституційних прав громадян; 2) обґрунтованість; 3) комплексність; 4) прозорість.

Принцип реалізації конституційних прав громадян означає, що Регіональна рада в межах своєї діяльності не повинна суперечити дотриманню прав і свобод людини. Наприклад, Рада не може запроваджувати будь-які обмеження громадян на тип сімейного стану (шлюбного, репродуктивного тощо), її діяльність має бути спрямована на поліпшення умов праці і стан здоров'я населення, підтримку материнства, батьківства, дитинства тощо.

Принцип обґрунтованості передбачає, що Регіональною радою з питань демографічного розвитку повинні бути представлені конкретні методичні рекомендації щодо розрахунку ефективності проведених заходів регулювання чисельності населення регіону.

Принцип комплексності означає, що Рада має здійснювати комплексний вплив на всі аспекти демографічного розвитку регіону, тобто на стимулювання народжуваності, на зниження смертності, підвищення якості життя населення і регулювання міграційних процесів одночасно, з метою стабілізації чисельності населення регіону.

Принцип прозорості спрямований на інформування населення про формування та реалізацію заходів щодо регулювання чисельності населення регіону, про досягнуті результати діяльності Ради з метою зацікавити і підвищити демографічну грамотність громадян і керівних посадових осіб регіону. Це також може вплинути на підвищення ефективності демографічної політики. Відповідна інформація має бути опублікована у засобах масової інформації. Джерелами фінансування діяльності Регіональної ради з питань демографічного розвитку слугуватимуть кошти консолідованого бюджету області та позабюджетні кошти (добровільні пожертвування юридичних і фізичних осіб).

Таким чином, органом, координуючим діяльність суб'єктів державного регулювання в регіоні (місцевих органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування), буде Регіональна рада з питань демографічного розвитку, яка виступає ключовим елементом удосконалення

організаційного механізму державного регулювання демографічного розвитку (рис. 2).

Спільно з місцевими органами державної влади Регіональна рада визначатиме основні стратегічні напрями державного регулювання демографічних процесів у регіоні, які будуть враховувати специфіку стратегії соціально-економічного розвитку регіону та особливості його демографічного розвитку. Дотримання на практиці принципів регулювання, а також забезпечення достатнього рівня фінансування заходів державного регулювання демографічного розвитку приведе до позитивних результатів, що проявиться у зменшенні рівня смертності, збільшенні очікуваної тривалості життя населення; підвищенні народжуваності, зміцненні інституту сім'ї; поліпшенні якості життя; позитивному міграційному потоці відповідно до вимог соціально-економічного розвитку регіону.

На нашу думку, серед напрямів вдосконалення державного регулювання демографічного розвитку на початковому етапі діяльності Регіональної ради можна запропонувати такі.

1. Частина жінок відмовляється від народження дітей у зв'язку з побоюванням втратити кваліфікацію. Тому важливо створити умови для поєднання трудової діяльності з доглядом за дитиною. Також можна запропонувати різні курси безкоштовного підвищення кваліфікації для жінок, які вийшли на роботу з відпустки по догляду за дитиною.

2. Аналіз відносини молодих людей до заходів регуляторного впли-

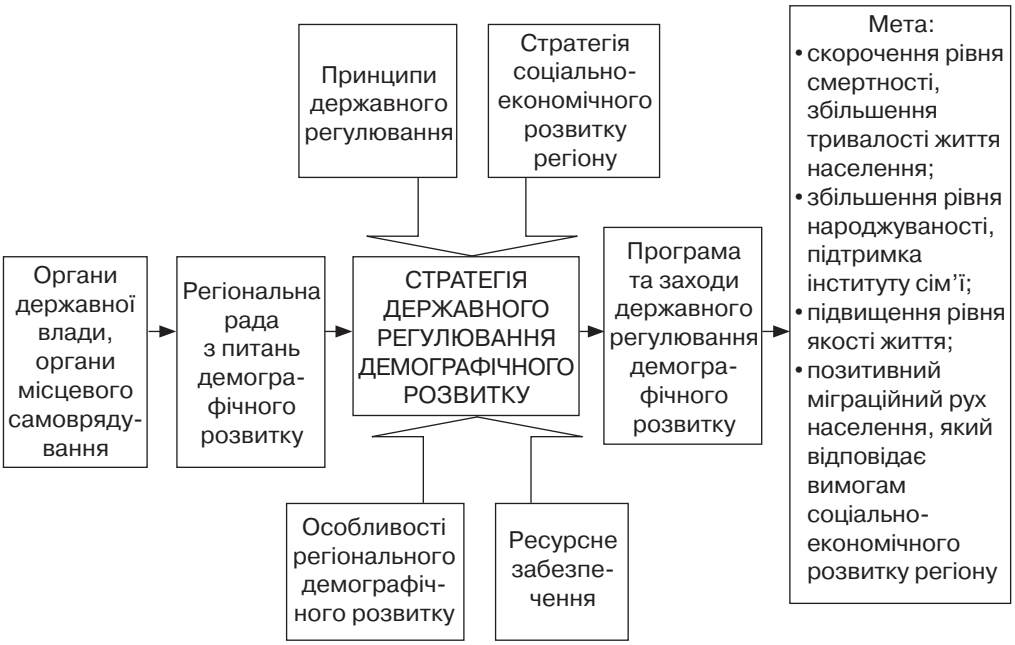



*Рис. 2.* **Організаційний (інституційний) механізм державного регулювання демографічного розвитку**

ву на демографічний розвиток за результатами досліджень свідчить, що так званий "материнський капітал" вплинув би на прийняття рішення мати більше дітей у більше ніж половини опитуваних. При цьому половина з них витратила б його на житло. Але найбільш перспективними матеріальними заходами політики у сфері народжуваності молоді люди називають сприяння в поліпшенні житлових умов (не лише за рахунок "материнського капіталу" — близько 30 % опитаних), суттєве зростання заробітної плати (32 % жінок і 39 % чоловіків), надання системи мінімальних гарантій (понад 15 % жінок і більше 17 % чоловіків) [1]. Це дає підставу на реалізацію органами державного управління регуляторних заходів підтримки сімей та демографічного розвитку. Наприклад, можна розробити і запропонувати "гарантований мінімум". Суть такого регуляторного інструмента демографічного розвитку полягає в тому, що якщо середньодушові доходи сімей з дітьми у віці до 16 років нижче прожиткового мінімуму, то їм виплачується допомога. Розмір такої допомоги визначається у вигляді різниці між сумою прожиткового мінімуму та доходом сім'ї. Для отримання "гарантованого мінімуму" сім'я повинна подати документи, що підтверджують розмір доходів, до Регіональної ради з питань демографічного розвитку.

Практична реалізація такого регуляторного механізму дасть змогу поліпшити матеріальне становище сімей, що може вплинути на прийняття рішення про народження дитини, на використання додаткових коштів на поліпшення здоров'я тощо.

3. Необхідно проводити заходи щодо формування у молодих людей відповідального ставлення до здоров'я, у тому числі репродуктивного. Необхідно розглянути можливість компенсації частини витрат (часткової або повної) на лікування безпліддя, введення новітніх репродуктивних технологій з метою народження дітей. Так, за період з 2000 р. по 2014 р. включно чисельність жінок, у яких встановлено безпліддя, збільшилася на 20 %: у 2001 р. на 1000 жінок фертильного віку безпліддя було зареєстровано у 2,9, а в 2014 р. — 3,5. Якщо, наприклад, у 2014 р. безпліддя було б вилікувано на 100 %, і кожна відповідна жінка народила хоча б одну дитину, то загальний коефіцієнт народжуваності збільшився б на 2 %, досягши значення 12,7 народжень на 1000 осіб, що свідчило б про поліпшення демографічної ситуації в країні [2].

Необхідно також зазначити наступне. За даними Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи [4] у 2015 р. в Україні за офіційними даними співвідношення переривань вагітності до всіх запліднень становило 22 %. У порівнянні з 1990 р. у 2015 р. значення такого показника зменшилось з 1 млн до 90 тис. абортів, тобто на 91 %. Це зумовлено підвищенням рівня сексуальної культури, просвітою, гендерною рівністю. Але, в будь-якому випадку, наявна статистика свідчить про високі показники переривання вагітності — переривається кожна п'ята вагітність. Ця обставина додатково посилюється й тим, що аборти

негативно впливають на репродуктивне здоров'я жінок. Для згладжування такої проблеми необхідно поширити практику обов'язкової консультації фахівця (психолога) з жінками, які зважилися на аборт. Такий фахівець має з'ясувати причини і роз'яснити про можливі наслідки переривання вагітності, про позитивні моменти в народженні дітей тощо.

Регіональна рада з питань демографічного розвитку повинна приділити особливу увагу таким проблемам, оскільки успішне їх вирішення дасть змогу виявити додаткові резерви підвищення народжуваності і зміцнити сімейні стосунки.

4. З метою підвищення народжуваності необхідно проводити активну державну сімейну політику, спрямовану на формування сімейних цінностей серед молодих людей, на прихильність до зареєстрованого шлюбу з кількома дітьми, на підготовку дітей і підлітків до сімейного життя, на надання психологічної допомоги подружжю у різних життєвих ситуаціях, на розвиток сімейних, культурних і спортивних заходів.

5. Український феномен надвисокого рівня смертності проявляється серед громадян працездатного віку. Порівняно з країнами Європи, смертність в Україні у 3–5 разів вище для чоловіків і більше ніж удвічі — для жінок. Це зумовлює необхідність запровадження більш дієвих заходів регуляторного впливу для зниження показників смертності в регіонах країни.

Безсумнівним пріоритетом оздоровлення способу життя населення є розробка програми з боротьби зі споживанням алкоголю. Щоб уявити масштаби проблем, порівняємо масштаби смертності від причин, пов'язаних з алкоголем, в Україні і країнах ЄС. На сьогодні, за даними Світового банку, розбіжність у смертності за таких причин становить більше ніж у 5 разів для чоловіків і 4 рази для жінок [5]. При цьому, на початку 80-х років, коли високий рівень алкоголізації населення СРСР спровокував антиалкогольну компанію, розбіжність не перевищувала 2 разів [3].

Щодо антиалкогольних регуляторних заходів, то можна запропонувати: обмеження продажу спиртного за часом, організувати спеціальні антиалкогольні заняття у навчальних закладах, просвіта населення щодо шкідливості алкогольних напоїв через засоби масової інформації тощо.

6. За даними Міністерства охорони здоров'я України неінфекційні захворювання займають основне місце в структурі захворюваності, ранньої інвалідності і передчасної смертності населення країни. До таких соціально значущих неінфекційних захворювань відносяться серцево-судинні, шлунково-кишкові, онкологічні, нервово-психічні, хвороби органів дихання та хвороби обміну речовин. До основних факторів ризику розвитку таких видів захворювань можна віднести куріння тютюну, зловживання алкоголем, малорухливий спосіб життя, низький рівень споживання овочів і фруктів. Ці захворювання наносять значний економічний збиток державі, вражаючи все більшу кількість населення, насамперед, працездатного віку. Негативно впливають на стан здоров'я громадян та-

кож інфекційні захворювання, до яких відносяться різні штами грипу, вірусні гепатити тощо.

Органи влади регіону повинні зробити акцент на вирішення цих проблем. Як один з напрямів зниження смертності та поліпшення стану здоров'я населення можна запропонувати розміщення у громадських місцях плакатів з інформацією про основні ознаки і правила лікування інфекційних і неінфекційних захворювань, про можливості профілактичних щеплень, карантинних заходів, підготовку телевізійних програм та ін.

Реалізація перелічених заходів покликана зупинити негативну динаміку демографічного розвитку регіонів України, створити передумови для переходу до більш активного державного регулювання демографічного розвитку з метою створення умов збереження і зміцнення здоров'я, впливу на сімейні цінності і на рішення про народження дітей, для підвищення рівня життя громадян. Чим раніше будуть втілені заходи державного регулювання процесів демографічного розвитку в повному обсязі, тим вище буде їх ефективність. Відмова ж від цього може призвести до того, що розвиток демографічної ситуації піде за песимістичним сценарієм з ще більшими масштабами депопуляції, ніж сьогодні.

**Висновки.** Обґрунтовано необхідність вдосконалення організаційного механізму державного регулювання демографічного розвитку регіонів України. Як основний елемент такого механізму запропоновано створення Регіональної ради з питань демографічного розвитку та розроблено концепцію її діяльності, що враховує: цілі та основні завдання її діяльності (забезпечення комплексної реалізації заходів впливу на демографічний розвиток регіону; координація діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, наукових та інших організацій з питань реалізації механізму державного регулювання процесів демографічного розвитку); принципи діяльності (реалізація конституційних прав громадян, обґрунтованість, комплексність, прозорість); джерела фінансування (бюджетні та позабюджетні кошти). Показано, що продуктом діяльності такого суб'єкта державного регулювання виступає стратегія державного регулювання демографічного розвитку регіону, а також програма її реалізації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Гвелесіані А. Г.* Диференціація грошових доходів населення: аналіз, прогноз та механізм регулювання: монографія / А. Г. Гвелесіані; [відп. ред. В. М. Новіков]. — Київ, 2008. — 155 с.
2. *BBC* Україна [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/society
3. *Левчук Н. М.* Асоціальні явища в Україні у демографічному вимірі: монографія / відпов. ред. В. С. Стешенко. — Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2011. — 492 с.
4. *Національна* доповідь про людський розвиток "Україна: на шляху до соціального залучення". — Київ: ПРООН, 2011. — 123 с.
5. *Світовий* банк — Україна [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine

**УДК: 351/354**

***Дяченко Олена Ігорівна,***
*аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, юрисконсульт відділу з договірної роботи, ПАТ "ДТЕК ДНІПРООБЛЕНЕРГО", м. Дніпро, Запорізьке шосе, 22, індекс 49000, тел.: (098) 900 20 55, e-mail: LisovaL@i.ua*
*ORCID: 0000-0002-5433-9523*

***Дяченко Елена Игоревна,***
*аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, юрисконсульт отдела по договорной работы, ПАО "ДТЭК ДНЕПРООБЛЭНЕРГО", г. Днепр, Запорожское шоссе, 22, индекс 49000, тел.: (098) 900 20 55, e-mail: LisovaL@i.ua*
*ORCID: 0000-0002-5433-9523*

***Dyachenko Olena Ihorivna,***
*a graduate student of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Counsel Division of contractual work, PJSC "DTEK Dniprooblenergo" Dnieper, Zaporozhye highway, 22, 49000, tel.: (098) 900 20 55, e-mail: LisovaL@i.ua*
*ORCID: 0000-0002-5433-9523*

# ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ ПЕРСОНАЛУ У СФЕРІ РАДІАЦІЙНО-НЕБЕЗПЕЧНОГО ВИРОБНИЦТВА

**Анотація.** У статті аналізується державне регулювання охорони праці персоналу, який працює у сфері радіаційно-небезпечного виробництва. Дослідження виконано на основі нормативно-правової бази України та опублікованих документів, які забезпечують гарантії здійснення права персоналу на безпечні умови праці на виробництві.

**Ключові слова:** охорона праці, державне регулювання, ядерна та радіаційна безпека, соціальні гарантії, державне забезпечення, ризики, радіаційно-небезпечне виробництво.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ТРУДА ПЕРСОНАЛА В СФЕРЕ РАДИАЦИОННО-ОПАСНОГО ПРОИЗВОДСТВА

**Аннотация.** В статье анализируется государственное регулирование охраны труда персонала, который работает в сфере радиационно-опасного производства. Исследование выполнено на основе нормативно-правовой базы Украины и опубликованных документов, которые обеспечивают гарантии осуществления права персонала на безопасные условия труда на производстве.

**Ключевые слова:** охрана труда, государственное регулирование, ядерная и радиационная безопасность, социальные гарантии, государственное обеспечение, риски, радиационно опасное производство.

## STATE REGULATION OF LABOUR PROTECTION OF THE PERSONNEL OF RADIATION-HAZARDOUS PRODUCTION

**Abstract.** The article analyzes the state regulation of occupational safety of personnel working in the field of radiation-hazardous production. The study was performed on the basis of normative-legal base of Ukraine and published documents that provide guarantees of the right personnel on safe working conditions in the workplace.

**Keywords:** labour protection, state regulation, nuclear and radiation safety, social security, state maintenance, the risks of radiation-hazardous production.

---

**Постановка проблеми.** Відповідно до ст. 3 Конституції України — Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Забезпечення належних умов праці та соціального захисту персоналу, який працює на радіаційно-небезпечному виробництві — першочергове завдання держави щодо збереження життя та здоров'я працівників, встановлення безпечних умов праці на виробництві з метою попередження та мінімізації ризиків шкідливого впливу на персонал, проведення привентивних заходів задля попередження нещасних випадків та виробничих травм.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Джерелом для дослідження проблематики цього питання у сфері забезпечення охорони праці персоналу, який працює на радіаційно-небезпечному виробництві, послугувала законодавча база України. При написанні статті аналізувалися опубліковані наукові роботи таких вчених-науковців, як: І. П. Кринична, В. А. Легасов, Ш. Шайхатдинов,

Д. В. Зеркалов, М. В. Дорошенко, О. Г. Вільсон та ін. Дослідження проведені фрагментарно та не у повному обсязі.

Для проведення аналізу сучасного рівня забезпечення охорони праці персоналу, який працює на радіаційно-небезпечному виробництві, необхідно, по-перше, ознайомитися з поняттям охорони праці, яке закріплено ст. 1 Закону України "Про охорону праці".

Так, охорона праці — це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності. Закон визначає основні положення щодо реалізації конституційного права працівників на охорону їх життя і здоров'я у процесі трудової діяльності, на належні, безпечні і здорові умови праці, регулює за участю відповідних органів державної влади відносини між роботодавцем і працівником з питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і встановлює єдиний порядок організації охорони праці в Україні [2].

Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" визначається правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування, гарантії працюючих громадян щодо їх соціального захисту у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, вагітністю та пологами, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання тощо [3].

Кодекс законів про працю України регулює трудові відносини працівників, сприяє зростанню продуктивності праці, поліпшенню якості роботи, підвищенню ефективності суспільного виробництва і піднесенню матеріального і культурного рівня життя трудящих, зміцненню трудової дисципліни і поступовому перетворенню праці на благо суспільства у першу життєву потребу кожної працездатної людини. Законодавство про працю встановлює високий рівень умов праці, всемірну охорону трудових прав працівників [4].

Не зважаючи на діюче законодавство з питань регулювання охорони праці персоналу, який працює на радіаційно-небезпечному виробництві, часто постає питання порушення встановлених норм охорони праці та соціального захисту працівників. Невиконання роботодавцями нормативно закріплених зобов'язань, відсутність інформаційно-роз'яснювальної роботи, методичних рекомендацій щодо додержання законодавства з охорони праці, відсутність фінансування на підприємствах призводить до порушення умов праці та незабезпечення належних виплат працівникам пільг та компенсацій, невиконання атестацій робочих місць за умовами праці та інші фактори, призводять до негативних наслідків та створюють загрозу життю та здоров'ю працівника, зупинку виробництва.

**Мета статті.** Аналіз державного регулювання охорони праці персоналу в сфері радіаційно-небезпечного виробництва для удосконалення основних норм безпеки з їх радіаційного захисту.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз стану охорони праці персоналу, який працює на радіаційно-небезпечному виробництві, є досить актуальним. Пріоритетом держави має бути досягнення максимальної ядерної та радіаційної безпеки України, що забезпечується, у тому числі працівниками на виробництві під час виконання своїх службових обов'язків, шляхом удосконалення та модернізації законодавства щодо охорони праці, соціального захисту працівників, чіткого виконання встановлених норм, посадових інструкцій та підвищення свідомості не тільки робочого персоналу цієї галузі, а й населення загалом.

Державна політика в галузі охорони праці визначається відповідно до Конституції Верховною Радою України і спрямована на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням та базується на принципах: пріоритету життя і здоров'я працівників, повної відповідальності роботодавця за створення належних, безпечних і здорових умов праці; підвищення рівня промислової безпеки шляхом забезпечення суцільного технічного контролю за станом виробництв, технологій та продукції, а також сприяння підприємствам у створенні безпечних та нешкідливих умов праці; комплексного розв'язання завдань охорони праці на основі загальнодержавної, галузевих, регіональних програм з цього питання та з урахуванням інших напрямів економічної і соціальної політики, досягнень у галузі науки і техніки та охорони довкілля; соціального захисту працівників, повного відшкодування шкоди особам, які потерпіли від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; встановлення єдиних вимог з охорони праці для всіх підприємств та суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності та видів діяльності; адаптації трудових процесів до можливостей працівника з урахуванням його здоров'я та психологічного стану; використання економічних методів управління охороною праці, участі держави у фінансуванні заходів щодо охорони праці, залучення добровільних внесків та інших надходжень на ці цілі, отримання яких не суперечить законодавству; інформування населення, проведення навчання, професійної підготовки і підвищення кваліфікації працівників з питань охорони праці; забезпечення координації діяльності органів державної влади, установ, організацій, об'єднань громадян, що розв'язують проблеми охорони здоров'я, гігієни та безпеки праці, а також співробітництва і проведення консультацій між роботодавцями та працівниками (їх представниками), між усіма соціальними групами під час прийняття рішень з охорони праці на місцевому та державному рівнях; використання світового досвіду організації роботи щодо поліпшення умов і підвищення безпеки праці на основі міжнародного співробітництва [2].

На всіх підприємствах, в установах, організаціях створюються безпечні і нешкідливі умови праці. Забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці покладається на власника або уповноважений ним орган. Умови праці на робочому місці, безпе-

ка технологічних процесів, машин, механізмів, устаткування та інших засобів виробництва, стан засобів колективного та індивідуального захисту, що використовуються працівником, а також санітарно-побутові умови повинні відповідати вимогам нормативних актів про охорону праці. Власник або уповноважений ним орган повинен впроваджувати сучасні засоби техніки безпеки, які запобігають виробничому травматизмові, і забезпечувати санітарно-гігієнічні умови, що запобігають виникненню професійних захворювань персоналу. Власник або уповноважений ним орган не вправі вимагати від працівника виконання роботи, поєднаної з явною небезпекою для життя, а також в умовах, що не відповідають законодавству про охорону праці. Працівник має право відмовитися від дорученої роботи, якщо створилася виробнича ситуація, небезпечна для його життя чи здоров'я або людей, які його оточують, і навколишнього середовища. У разі неможливості повного усунення небезпечних і шкідливих для здоров'я умов праці власник або уповноважений ним орган зобов'язаний повідомити про це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, який може дати тимчасову згоду на роботу в таких умовах. На власника або уповноважений ним орган покладається систематичне проведення інструктажу (навчання) працівників з питань охорони праці, протипожежної охорони. Трудові колективи обговорюють і схвалюють комплексні плани поліпшення умов, охорони праці та санітарно-оздоровчих заходів і контролюють виконання цих планів [4].

Відповідно до ст. 23 Закону України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" підприємства, установи, організації, що виробляють, зберігають, транспортують, використовують радіоактивні речовини та джерела іонізуючих випромінювань, здійснюють їх захоронення, знищення чи утилізацію, зобов'язані дотримуватися норм радіаційної безпеки, відповідних санітарних правил, а також норм, установлених іншими актами законодавства, що містять вимоги радіаційної безпеки. Роботи з радіоактивними речовинами та іншими джерелами іонізуючих випромінювань здійснюються з дозволу державної санітарно-епідеміологічної служби та інших державних органів відповідно до Закону. Випадки порушень норм радіаційної безпеки, санітарних правил роботи з радіоактивними речовинами, іншими джерелами іонізуючих випромінювань, а також радіаційні аварії підлягають обов'язковому розслідуванню за участю посадових осіб, які здійснюють державний санітарно-епідеміологічний нагляд. Стаття 25 цього Закону зазначає, що органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та громадяни у разі застосування хімічних речовин і матеріалів, продуктів біотехнології зобов'язані дотримуватися санітарних норм. Виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізація отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших

біологічних агентів, здійснюються за умови дотримання санітарних норм. Зазначені вимоги поширюються також на транзитне транспортування через територію України хімічних, біологічних, радіоактивних, інших небезпечних для здоров'я видів сировини, корисних копалин, речовин та матеріалів (у тому числі нафти і нафтопродуктів, природного газу тощо) будь-якими видами транспорту та продуктопроводами [5].

Координація зусиль держав по забезпеченню ядерної безпеки здійснюється, насамперед, у формі прийняття документів, більшість з яких розроблено в рамках МАГАТЕ за участю інших міжнародних організацій. У їх числі: Основні норми безпеки з радіаційного захисту (схвалені МАГАТЕ, Міжнародною організацією праці, Всесвітньою організацією охорони здоров'я); Звід практичних правил з радіаційного захисту працівників копалень і підприємств по переробці радіоактивних руд (МАГАТЕ, МОП та ВООЗ) та ін. Основна мета ядерної безпеки, згідно з визначенням МАГАТЕ, — підтримка радіаційного опромінення від ядерної установки на оптимально досяжному низькому рівні як у ході нормальної експлуатації установки, так і у випадку аварії, забезпечення захисту від іонізуючого випромінювання окремих осіб, їх потомства і людства загалом. Для вивчення досвіду безпечної експлуатації АЕС та надання консультативної допомоги державним органам країн, пов'язаних із забезпеченням радіаційного захисту та ядерної безпеки, МАГАТЕ створена спеціальна Група МАГАТЕ з контролю, за участю якої підготовлено більшість міжнародних документів у цій сфері. При забезпеченні радіаційної безпеки АЕС основна увага приділяється технічним заходам щодо запобігання аварійних ситуацій. У цих цілях МАГАТЕ регулярно публікує спеціальне видання — "Серію безпеки", де викладаються правила, критерії і стандарти забезпечення безпеки при використанні атомної енергії в мирних цілях, для захисту здоров'я людини і навколишнього середовища. МАГАТЕ регулярно готує Програми розробки норм безпеки АЕС, які призначені для державних органів країн — членів МАГАТЕ, регламентуючих і контролюючих діяльність з реалізації програм розвитку атомної енергетики. Іншим важливим напрямом діяльності МАГАТЕ у цій сфері є розробка з урахуванням рекомендацій Міжнародної комісії з радіологічного захисту принципів радіаційного захисту та норм з їх практичного застосування. Система радіаційного захисту МАГАТЕ поєднує дві системи захисту: загальні правила радіаційного захисту стосовно окремої людини і вимоги захисту при експлуатації конкретного джерела іонізуючого випромінювання. Відповідно до цих правил опромінення окремих осіб контрольованим джерелом або у внаслідок контрольованої діяльності не повинно перевищувати встановленої межі доз. Якщо опромінення йде від кількох джерел, встановлюється верхня межа, їх дози, одержувані від окремих джерел. Додатковий захист являє собою систему обліку всіх доз, що виходять від джерела, незалежно від місця і часу опромінення. Значне місце в системі джерел регулювання у сфері радіаційного захисту займає

Конвенція МОП № 115 про захист трудящих від іонізуючої радіації, 1960 р. Конвенція поширюється на всі види діяльності, що спричиняють вплив іонізуючої радіації на працівників у процесі їхньої роботи. У Конвенції визначається порядок встановлення максимально допустимих доз радіації та максимальні кількості радіоактивних речовин, які можуть потрапляти в організм трудящих. Забороняється допускати до роботи, пов'язаної з іонізуючою радіацією, трудящих молодше 16 років, інших осіб, якщо це суперечить медичним висновкам. Адміністрація підприємства зобов'язана вимірювати рівні радіації на робочих місцях, інформувати про них трудящих і приймати всі заходи по зниженню радіації. Держави зобов'язані привести своє законодавство відповідно до цієї Конвенції [6].

Відповідно до ст. 13 Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" громадяни, здоров'ю та майну яких завдано шкоди, зумовленої негативним впливом іонізуючого випромінювання під час використання ядерної енергії, мають право на її відшкодування у повному обсязі відповідно до законодавства. Персонал ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання, а також державні інспектори з нагляду за ядерною та радіаційною безпекою безпосередньо на ядерних установках мають право на соціально-економічну компенсацію негативного впливу іонізуючого випромінювання на їхнє здоров'я відповідно до законодавства України. Персонал має право на професійну перепідготовку, підвищення кваліфікації та ліцензування за рахунок ліцензіата. Стаття 35 Закону зазначає, що персонал — це працівники підприємства, установи, організації, які виконують роботи, пов'язані з експлуатацією ядерних установок, об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, інших джерел іонізуючого випромінювання. Персонал зобов'язаний суворо дотримуватися норм, правил і стандартів з безпеки, а також не вчиняти будь-яких самочинних дій, які можуть призвести до ситуацій, що порушують вимоги цього Закону. Персонал ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, не має права на страйки; повинен проходити обов'язкові медичні огляди (попередній — під час прийняття на роботу і періодичні — протягом трудової діяльності). Особи, у яких визначено захворювання, зазначене в переліку медичних протипоказань щодо допуску до роботи з джерелами іонізуючого випромінювання, до роботи на ядерних установках і з джерелами іонізуючого випромінювання не допускаються. Перелік медичних протипоказань, за наявності яких особа не може бути допущена до робіт на ядерних установках та з джерелами іонізуючого випромінювання, встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я [7].

Проаналізувавши Заяву про Політику Держатомрегулювання у сфері забезпечення безпеки та захищеності використання ядерної енергії, можна зауважити, що Держатомрегулювання вживає активних заходів для фор-

мування та підтримки розвитку культури безпеки та захищеності як серед своїх працівників, так і працівників інших організацій, підприємств, установ. Держатомрегулювання приділяє належну увагу щодо забезпечення прозорості, об'єктивності процесів розгляду та незаангажованості регулюючих рішень, для чого: встановлює та забезпечує дотримання письмових процедур, що регламентують всі види регулюючої діяльності та процеси взаємодії; створює умови для забезпечення можливості ліцензіатам та іншим зацікавленим особам висловлювати свої думки, пропозиції, ідеї та отримувати чіткі відповіді щодо їх врахування; вітає ініціативу своїх співробітників, ліцензіатів та інших зацікавлених осіб стосовно удосконалення нормативно-правової бази та регулюючої діяльності; забезпечує доступність інформації про прийняті регулюючі рішення та дотримується процедур оскарження регулюючих рішень зацікавленими особами; забезпечує виконання всебічної та незалежної оцінки безпеки та захищеності на основі сучасних методологій та кращої міжнародної практики. Кожен фахівець Держатомрегулювання своїм прикладом виконання вимог безпеки та захищеності створює позитивний вплив на формування культури безпеки ліцензіатів, звертає увагу їх керівників на виявлені приклади високої культури безпеки, стимулює до заходів з її підтримки та подальшого розвитку [8].

Нагальним у системі управління охороною праці є забезпечення органів державного регулювання охороною праці та служб охорони праці підприємств, установ, організацій кваліфікованими фахівцями з охорони праці різних освітньо-кваліфікаційних рівнів за відповідними профільними спрямуваннями з урахуванням сучасних соціально-економічних умов та реальних потреб. Інформаційне забезпечення в галузі охорони праці, яке має здійснюватися органами управління охороною праці на всіх рівнях, потребує удосконалення шляхом вивчення і поширення міжнародного та вітчизняного досвіду щодо пропаганди безпечних методів і засобів праці, вирішення інших актуальних питань у цій сфері із залученням сучасних інформаційних технологій, ЗМІ, оперативного розповсюдження посібників, пам'яток, методик, листівок відповідного спрямування [9].

При поліпшенні і оздоровленні умов праці важливими моментами, є комплексна механізація і автоматизація технологічних процесів, застосування нових засобів обчислювальної техніки та інформаційних технологій у наукові дослідження і виробництві.

Здійснення заходів щодо зниження виробничого травматизму й професійної захворюваності, і навіть поліпшення умов праці ведуть до професійної активності трудящих, зростання продуктивності праці і зменшення втрат під час виробництва. Одним з найважливіших чинників функціонування будь-якого підприємства є правильна організація охорони праці, а саме: правильний розподіл повноважень між керівниками та їх підлеглими і дотримання правил, які зафіксовані у спеціальних нормативних документах [10].

За порушення законодавства про охорону праці, за невиконання або неналежне виконання трудових обов'язків передбачено дисциплінарну, адміністративну, матеріальну та кримінальну відповідальність працівників.

**Висновки.** Отже, першочерговим завданням для удосконалення системи охорони праці персоналу, який працює на радіаційно небезпечному виробництві, мають бути проведені такі заходи: удосконалення державного контролю у сфері охорони праці; аналіз та модернізація діючого законодавства; імплементація нових стандартів та технологій; дотримання дозових меж опромінення персоналу і населення, встановлених нормами, правилами та стандартами з ядерної та радіаційної безпеки; підвищення кваліфікаційного рівня працівників; проведення науково-дослідницької діяльності; міжнародне співробітництво у сфері поводження радіоактивними відходами; досягнення підготовленості персоналу, де безпека є пріоритетом кожного працівника.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Конституція* України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр
2. *Закон* України "Про охорону праці" від 14.10.1992 р. № 2694-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2694-12
3. *Закон* України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" від 23.09.1999 р. № 1105-XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1105-14/page
4. *Кодекс* законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page5
5. *Закон* України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24.02.1994 р. № 4004-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4004-12/page
6. *Міжнародне* право. Ядерна безпека та радіаційний захист [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://bibliograph.com.ua/mezhdunarodnoe-pravo-3/148.htm
7. *Закон* України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку України" від 08.02.1995 р. № 39/95-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/39/95-вр
8. *Державна* інспекція ядерного регулювання України. Заява про Політику Держатомрегулювання в сфері забезпечення безпеки та захищеності використання ядерної енергії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/248319
9. *Зеркалов Д. В.* Безпека праці [Електронний ресурс] : монографія / Д. В. Зеркалов. — Електрон. дані. — Київ : Основа, 2012. — Режим доступу: http://zerkalov.org/files/bp-m.pdf
10. *Організація* служб охорони праці та обов'язки посадових осіб і персоналу щодо охорони праці: реферат [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.studfiles.ru/preview/5012893/

**УДК 351:658.8:37**

***Іваницька Ольга Михайлівна,***
*доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління, Національний технічний університет України "Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського", м. Київ-56, проспект Перемоги, 37, тел.: (063) 584 52 52, e-mail: oivanytska@rambler.ru*

*ORCID: 0000-0002-6903-2452*

***Иваницкая Ольга Михайловна,***
*доктор наук по государственному управлению, профессор, профессор кафедры теории и практики управления, Национальный технический университет Украины "Киевский политехнический институт им. Игоря Сикорского", г. Киев-56, проспект Победы, 37, тел.: (063) 584 52 52, e-mail: oivanytska@rambler.ru*

*ORCID: 0000-0002-6903-2452*

***Ivanytska Olga Mykhailivna,***
*Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the the Dept. of Theory and Practice of Public Administration, National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute. Igor Sikorsky", Kiev-56, Victory Avenue, 37, phone: (063) 584 52 52, e-mail: oivanytska@rambler.ru*

*ORCID: 0000-0002-6903-2452*

***Польська Тамара Дмитрівна,***
*кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри теорії та практики управління, Національний технічний університет України "Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського", м. Київ-56, проспект Перемоги, 37, тел.: (067) 436 26 47, e-mail: potomka@ukr.net*

*ORCID: 0000-0003-4887-9002*

***Польская Тамара Дмитриевна,***
*кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры теории и практики управления, Национальный технический университет Украины "Киевский политехнический институт им. Игоря Сикорского", г. Киев-56, проспект Победы, 37, тел.: (067) 436 26 47, e-mail: potomka@ukr.net*

*ORCID: 0000-0003-4887-9002*

***Polsky Tamara Dmitrievna,***
*PhD of Philosophy, Associate Professor, Associate Professor of the the Dept. of Theory and Practice of Public Administration, National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute. Igor Sikorsky", Kiev-56, Victory Avenue, 37, phone: +(067) 436 26 47, e-mail: potomka@ukr.net*

*ORCID: 0000-0003-4887-9002*

# СОЦІОКОМУНІКАТИВНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МАРКЕТИНГУ В УМОВАХ ВПРОВАДЖЕННЯ МОДЕЛІ НОВОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Анотація.** Основним предметом аналізу в статті є передумови становлення, напрями розвитку та соціокомунікативні аспекти державного маркетингу. Дослідження послідовно доводить, що становлення державного маркетингу відбувалось під впливом двох тенденцій: розвитку теорії та практики соціальних комунікацій та становлення нової парадигми публічного управління. Дослідники поділяють позицію, що комунікативні технології, насамперед урядовий і політичний паблік рилейшнз, були ядром формування маркетингу в публічному секторі. Паблік рилейшнз у статті трактується як координуюча комунікативна стратегія у сфері публічного, зокрема, державного управління, як іманентна складова державного маркетингу. Доведено значення нових моделей публічного управління у формуванні теорії та практики державного маркетингу, зокрема концепції "нового публічного менеджменту".

**Ключові слова:** маркетинг у державному управлінні, державний маркетинг, новий публічний менеджмент, комунікативні технології, урядовий і політичний паблік рилейшнз, розвиток державного маркетингу.

## СОЦИОКОММУНИКАТИВНЫЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО МАРКЕТИНГА В УСЛОВИЯХ ВНЕДРЕНИЯ МОДЕЛИ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** Основным предметом анализа в статье являются предпосылки становления, направления развития и социокоммуникативные аспекты государственного маркетинга. Исследование последовательно доказывает, что становление государственного маркетинга происходило под влиянием двух тенденций: развития теории и практики социальных коммуникаций и становления новой парадигмы публичного управления. Исследователи разделяют позицию, что коммуникативные технологии, прежде всего правительственный и политический паблик рилейшнз, были ядром формирования маркетинга в публичном секторе. Паблик рилейшнз в статье трактуется как координирующая коммуникативная стратегия в сфере публичного,

в частности, государственного управления, как имманентная составляющая государственного маркетинга. Доказано значение новых моделей публичного управления в формировании теории и практики государственного маркетинга, в частности концепции "нового публичного менеджмента".

**Ключевые слова:** маркетинг в государственном управлении, государственный маркетинг, новый публичный менеджмент, коммуникативные технологии, правительственный и политический паблик рилейшнз, развитие государственного маркетинга.

## SOCIO-COMMUNICATIVE ASPECTS OF STATE PUBLIC MARKETING IN THE CONDITIONS OF IMPLEMENTATION OF THE MODEL OF THE NEW STATE ADMINISTRATION

**Abstract.** This article considers the preconditions of formation, directions of development and socio-communicative aspects of the public marketing. Research consistently proves that the establishment of public marketing has been influenced by two trends: the development of the theory and practice of social communications and the formation of a new paradigm of public administration. The researchers share the position that communication technology, especially the government and political public relations, was the core of the formation of marketing in the public sector. Public relations in the article was interpreted as a coordinating communicative strategy in the public sector, particularly public administration, as an inherent component of public marketing. Proved the value of new models of public management in shaping the theory and practice of public marketing, in particular the concept of "new public management".

**Keywords:** Marketing in public administration, state marketing, new public management, communicative technologies, government and political public relations, development of state marketing.

---

**Постановка проблеми.** Демократична держава на етапі розвитку глобального інформаційного суспільства з усіма його протиріччями та конфліктами потребує розробки скоординованої стратегії у сфері публічної політики, застосування модернізованих інструментів державного управління, які спираються на нову парадигму суспільного розвитку. Державний маркетинг у дихотомії поєднання теорії та практики сучасних комунікацій, з одного боку, і маркетинг менеджменту, з іншого, в їх тісному взаємозв'язку виступає інтегруючою складовою управління сучасною державою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зародившись на початку минулого століття, маркетинг як концепція та управлінська діяльність супроводжував розвиток державного управління, надаючи останньому широкий арсенал засобів комунікації між державою та громадськістю. Теорія та інструментарій маркетингу

збагачувались завдяки роботам таких відомих мислителів і діячів, як Е. Бернейз, Ж. Елюль, М. Кастельс, Г. Лебон, А. Ли, У. Липпман.

Водночас державний маркетинг як особливий вид маркетингу із власним предметним рядом та інструментарієм остаточно сформувався після концептуального формування та практичного впровадження нових моделей державного управління, зокрема "нового публічного менеджменту". Апологетами нової течії державного управління є Т. Геблер, Р. Леві, Д. Осборн та ін.

Сьогодні з'являються численні праці, у тому числі вітчизняних науковців, в яких висвітлюються питання розвитку державного маркетингу. До них належать роботи Н. Лікарчук [1], Є. Ромата, І. Чаплай [2], К. Романенко.

Фундаментальні питання трансформації комунікативного дискурсу в інформаційному суспільстві розглядали Н. Луман і М. Кастельс. Українські дослідники С. Дацюк, Н. Мантула, Е. Муза, Л. Синельнікова приділяють увагу інтеграційним процесам у соціально-комунікаційній сфері, наголошуючи на стратегічній спрямованості паблік рилейшнз, необхідності удосконалення взаємодії влади та суспільства.

Водночас роль двох чинників у становленні та розвитку державного маркетингу, а саме: соціальних комунікацій та нової моделі публічного управління — дотепер у сучасному науковому дискурсі не акцентувалась.

Отже, **мета публікації** — визначити соціокомунікативні стимули становлення та розвитку державного маркетингу в епоху формування нової парадигми публічного управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Неоднозначність трактування терміна "державний маркетинг" у контексті зміни теорії та практики публічного управління обумовлює необхідність виокремлення двох найбільш значимих віх у його еволюції. Тривалий час в іноземній літературі застосовувався термін "маркетинг у державному управлінні", "маркетинг у публічному секторі", "маркетинг у неприбуткових організаціях". Останнє поняття було вперше застосовано Ф. Котлером та Р. Леві, коли вчені у 1968 р. опублікували статтю, де розглядалось виконання маркетингової функції неприбутковими організаціями. У серпні 1970 р. Американська маркетингова асоціація провела конференцію, де було чітко визначені сфери, що належать до маркетингу в неприбуткових організаціях і, зокрема, було зазначено деякі структури публічного управління [3]. З цього часу почалася успішна хода маркетингу в державному управління, під час якої відбувалось взаємозбагачення технологіями, інструментарієм, концепціями та ідеями. Однак поняття "маркетинг у державному управлінні" означає, передусім, застосування маркетингової функції та певних інструментів і технологій маркетингу без кардинальної зміни принципів надання публічних послуг. Паралельно розвивався цілий блок різновидів соціального та політичного маркетингу (виборчий, регіональний маркетинг, маркетинг місцевого самоврядування та ін.).

Водночас зазначимо, що державний маркетинг як специфічна діяльність та управлінська концепція передбачав формування низки передумов, які сприяли його розвитку як самостійного виду маркетингу.

До таких передумов ми віднесемо:

• розвиток соціальних комунікацій, організація паритетного діалогу влади та суспільства;

• зрощування державних і приватних структур, створення гібридних установ, які об'єднували не лише капітали, а й формували особливий тип підприємницької культури та ціннісних орієнтирів;

• перетворення пасивного отримувача адміністративних (публічних) послуг на споживача з його вищим рівнем вимогливості та культури споживання, надання можливості виконання ним функції контролю та нагляду;

• "менеджеріалізація" діяльності посадових осіб і державних службовців, перейняття ними прийомів, які використовуються у промисловому маркетингу.

Отже, державний маркетинг ми визначаємо як концепцію та специфічний вид управлінської діяльності, що має своїми завданнями: формування особливих, довірчих відносин між державою в особі своїх агентів (підприємств, організацій, фізичних осіб) та народом своєї та інших країн світу; підвищення рівня соціальних комунікацій між усіма учасниками маркетингового процесу; найкращого задоволення потреб споживачів публічних послуг і продуктів, що супроводжується використанням теоретичних концептів, технологій та інструментарію маркетингу.

Комунікативний аспект відігравав значну роль при формуванні відносин держави та суспільства. Саме комунікативні технології, насамперед урядовий і політичний паблік рилейшнз, був ядром формування маркетингу в публічному секторі.

Трактуючи державний маркетинг як складову соціального маркетингу, Д. Акімов визначає, що він обумовлений природною необхідністю влади в особі державних інститутів і недержавних організацій здійснювати "спілкування" з народом, населенням на основі взаємного обміну ідеями, цінностями, принципами, нормами життєдіяльності [4].

Зважаючи на трансформацію комунікативного дискурсу в інформаційному суспільстві, соціальні комунікації у своїй вищій стадії сформувались як людино-орієнтований публічний менеджмент, урядовий паблік рилейшнз.

Паблік рилейшнз (PR) як комунікативна технологія впливу на масову свідомість відіграє все більш значиму роль у всіх сферах суспільного життя, особливо у політичній. З самого початку існування PR виразно виділився напрям інтеграції комунікації та управління. У теперішній час все більше в науковій спільноті настає розуміння паблік рилейшнз як стратегічної управлінської комунікативної технології, а не лише однієї з частин комплексу маркетингових комунікацій, що підпорядковані загальній меті маркетингу. Зрозуміло, що цілі, завдання і місія комунікативної технології PR на сучасному етапі розвитку більш глобальні. У сучасних умовах взагалі йдеться про "надання PR нового змі-

сту" як інтегратора комунікативних практик, "комунікаційного лідера" [5, с. 50–51]. Українські дослідниці Л. Синельнікова і Н. Мантула відмічають, що саме PR зближує та об'єднує різні комунікативні практики, а також розвивають інноваційні технології, включаючи Інтернет та мультимедіа. Сьогодні дослідники розглядають роль і функції PR, виходячи вже з нового куту зору, в парадигмі постмодерну, де підкреслюється його інтеграційна, соцієтальна функція [6, с. 264].

Дослідник А. Трунов вважає, що зв'язки з громадськістю займають "центральне місце в процесі налагоджування конструктивного діалогу між особистістю, громадянським суспільством та державою" і висловлює думку про те, що "Глобальний соціум ... в принципі не може існувати, функціонувати, розвиватися без віртуальних технологій "паблік рилейшнз" та навіть надає паблік рилейшнз статус "специфічної базисної цивілізаційної технології", або "базисної соціальної технології... постмодерну" [7, с. 11].

Із самого початку розвитку маркетингу в державному управлінні паблік рилейшнз проклав місток між теорією та практикою маркетингу, між впровадженням його принципів у публічних і підприємницьких установах.

У контексті публічного управління в умовах загального зниження довіри до владних структур застосування технік паблік рилейшнз виступає першочерговим інструментом державного управління, у своїх крайніх (негативних) проявах породжуючи інформаційні війни та складні маніпулятивні системи. Водночас головним завданням комунікативної технології паблік рилейшнз є гармонізація відносин, пошук взаєморозуміння, створення толерантної атмосфери комунікації та діалогу, що є особливо важливим у царині відносин держави та суспільства. Сучасні технології паблік рилейшнз забезпечують зворотний зв'язок з громадськістю і можуть бути механізмами реалізації урядового паблік рилейшнз.

Під урядовим PR ми розуміємо зв'язки урядових структур із громадськістю в процесі здійснення державного управління, що передбачають застосування тактичних і стратегічних комунікацій для створення бажаних ціннісних орієнтирів, позитивного ставлення та сформованої належним чином громадської думки щодо сприйняття державних органів та їх політики.

Відмінність комунікативних технологій урядового паблік рилейшнз від інших комунікативних технологій міститься саме в цьому механізмі зворотної дії, двоспрямованості комунікативних потоків. Разом з тим, у сфері державного управління політичний паблік рилейшнз не гарантований від наявності маніпулятивного дискурсу. Зворотний зв'язок сам по собі ще не є достатнім засобом запобігання політичної маніпуляції. Він є лише умовою для інтерактивності як відповіді адресата на зміст повідомлення адресанта, реалізації принципів публічної політики, деліберативного процесу, відкритого обговорення і аргументації альтернативних рішень і погодженого між учасниками комунікації вибору.

Специфіка паблік рилейшнз в органах державної влади і загалом у сфері публічного управління визначається не лише конкретними технологіями, а й певною місією. Якщо PR спрямовані на дотримання інтересів громадськості та принципу транспарентності влади, то відбувається згладжування суперечностей і гармонізації інтересів суспільства. При таких обставинах паблік рилейшнз відіграє роль найважливішого структурного компонента публічного управління. Більше того, інформаційне забезпечення державного управління в аспекті передбачення розвитку подій, прогнозування процесів, які відбуваються у сфері політичної комунікації, є важливою функцією паблік рилейшнз як стратегічних комунікацій.

Водночас нерозуміння стратегічної людино-орієнтованої спрямованості паблік рилейшнз як у внутрішній, так і зовнішній політиці держави призводить до серйозних наслідків.

У сучасних умовах суспільного розвитку взагалі йдеться про надання PR нового змісту як складової державного маркетингу та специфічної інформаційно-комунікативної технології. Властива їй самоорганізація і саморозвиток приводять до виникнення нових інтерактивних форм спілкування, що, своєю чергою, ставить нові завдання і виклики для сфери публічного управління загалом і державного маркетингу, зокрема. Цілі, завдання і місія комунікативної технології PR стають дедалі більш глобальними [7], що виходить за рамки концепції державного маркетингу та стає передумовою міждержавного, глобального урядового маркетингу.

В умовах розвитку інформаційно-комунікаційних технологій і глобалізації публічного простору комунікація отримує нові параметри швидкодії, завойовуючи Інтернет як "глобальний соціальний простір", як характеризує його М. Кастельс, називаючи цей новий світ спілкування "масової самокомунікацією" (mass-self-communication) [8].

Водночас постає питання про якість цієї соціальної реальності, контролю її впливу на людину і "справжність" інтернет-комунікації. Український філософ С. Дацюк у своїх дослідженнях теорії Інтернету взагалі доходить висновку, що "...мережа не є відображенням подій реального світу", "події Мережі є віртуальні події" [9]. Однак постає питання: "Чи будуть Інтернет і супутні йому технології дійсно революціонізувати політичну сферу або ж вони будуть адаптовані до поточної статус-кво?.." Чи будуть ці технології розширювати наші політичні можливості або обмежувати демократію — або, в якості альтернативи, здійснювати трохи і того, і іншого" [10, с. 10]. Відповідь на це питання лежить у сфері регулювання Інтернет-комунікації та цензури її змісту. Як складова державного маркетингу, паблік рилейшнз налагоджують специфічний діалог для створення певної спільності. Діалог у системі публічного управління — це здатність органів влади спілкуватись із громадськістю, етична комунікація, яка поважає права громадянина і веде до взаєморозуміння, взаємоузгодження інтересів, толерантного ставлення до влади. Урядовий PR повинен відпрацьовувати технології роботи в Інтернеті, в соціальних

мережах, використовуючи ці якості "глобального соціального простору" в позитиві налагодження бажаних комунікацій.

На відміну від паблік рилейшнз, комунікативна технологія пропаганди, що актуалізується у сучасному світі конфліктів та інформаційно-психологічних воєн, набуває характеру пропаганди розділення, розбрату, викликає у відповідь агресію, ненависть. Пропаганда сприймає особистість як об'єкт односпрямованого впливу і закінчується, коли починається звичайний діалог.

Отже, в статті паблік рилейшнз трактується як координуюча комунікативна стратегія у сфері публічного, зокрема, державного управління, як іманентна складова державного маркетингу.

Водночас державний маркетинг як цілісна концепція формувалась під впливом становлення нового маркетингового продукту — адміністративної (публічної) послуги; формування нового типу споживача; нового характеру відносин між державними органами та громадськістю при наданні послуг; кардинальної зміни характеру менеджменту. Новий поштовх розвитку маркетингу в публічній сфері, що й обумовили його еволюцію до державного маркетингу, дали модернізовані моделі державного управління, а саме: теорія "сервісної держави", "новий публічний менеджмент" тощо.

Почавши свій розвиток від явищ "маркетизації" держави (70-ті роки XX ст.) [11, с. 17], ці нові моделі просочились в органи та структури державного управління, де в 90-х роках стали домінантною парадигмою теорії та практики у багатьох країнах світу. Отже, теоретичним підґрунтям формування теорії та практики державного маркетингу є концепції "нового" державного управління, зокрема концепція "нового публічного менеджменту" (New Public Management, NPM).

Як зазначає професор Дж. Сілтала (Juha Siltala), "новий публічний менеджмент підлаштував публічні послуги до квазі-ринкової моделі та впровадив практику покарання та нагород для продукування кращих послуг меншою чисельністю персоналу" [12].

Практика впровадження нового публічного менеджменту базувалась на таких "стовпах": маркетизацію (зокрема, створення квазі-ринку, ринкове тестування, організацію примусових конкурсних тендерів); дезагрегацію (децентралізацію прийняття рішень і, відповідно, рівня відповідальності, контроль за результатом, а не процесом та ін.); цілепокладання (застосування цільових методів, фокусування на досягненні організаційної ефективності тощо) [13, p. 55]. При реалізації нової моделі змінювався характер роботи державних організацій: відбувалось явище їх "комерціалізації", зміни цілепокладання, характеру вирішення проблем з превентивною складовою, принципи їх звітування суспільству. При побудові соціальної комунікації враховувалася не тільки форма та зміст діалогу — створювався новий тип державної діяльності, спрямований на розширення існуючого кола продуктів, розуміння потреб споживачів публічних послуг та їх найкраще задоволення.

Цитуючи Д. Осборна та Т. Геблера, Джон Вілсон визначає десять ознак, які характеризують розвиток публічних організацій "підприємницького" типу: сприяння розвитку конкуренції з постачальниками послуг; розширення прав і можливостей громадян, стимулювання їх контролю за бюрократичною системою; фокусування уваги на виході (результатах), а не на вході (ресурсах); керування за цілями, а не за правилами і регулюванням; трактування клієнтів як споживачів із правом вибору; запобігання проблемам, перш ніж вони з'являються, а не проста пропозиція послуг після настання небажаних подій; заробляння грошей, а не витрачання бюджетних коштів; децентралізація влади, залучення громадськості до спільного управління; відання переваги ринковим механізмам на противагу адміністративним; стимулювання державних, приватних та волонтерських установ для вирішення проблем суспільства [13, с. 52]. Як видно з цього переліку, існує багато дотичних точок і завдань, які реалізуються організацією при виконанні маркетингової функції.

Досліджуючи стан державного маркетингу в Україні, зокрема в аспекті політичної комунікації, паблік рилейшнз у сфері державного управління, можна відмітити, що в більшості проявів державний маркетинг знаходиться у стадії ембріонального розвитку. У деяких своїх частинах, зокрема в політичному маркетингу, він досягнув більших успіхів, в основному активно позичаючи міжнародний досвід, технології та концепти.

Аналізуючи стадію розвитку політичної комунікації у сфері українських мас-медіа, можна констатувати, що замість ефективного діалогу прослідковувалась тенденція монополізації медійного простору та нав'язування одинарного вектора розуміння проблем. Мас-медіа не так формували, як диктували громадську думку, та були в основному неспроможними в налагодженні публічного дискурсу, що має враховувати різноманітність і відмінність соціальних і політичних інтересів. У багатьох випадках мас-медіа були засобами не об'єктивного інформування аудиторії, а інструментом формування політично заангажованої політики.

Загалом, змістовний аналіз соціально-культурної та політичної комунікації у сфері національного державного управління, її спрямованість і форми свідчать про недосконалість комунікацій як інструменту налагодження діалогу між державними органами і суспільством, необхідного для роз'яснення владою своїх позицій і рішень та отримання підтримки реформ з боку громадськості, забезпечення достатнього рівня довіри громадян до влади. Ще більшою мірою не працює механізм зворотного зв'язку і врахування інтересів і позицій громадян із питань "споживання" продуктів державного управління.

**Висновки.** Отже, становлення державного маркетингу відбувалось під впливом двох тенденцій: розвитку теорії та практики соціальних комунікацій, з одного боку, і нових моделей публічного управління, з іншого.

Державне управління, як різновид публічного управління, реалізуються через комунікативні технології, значимість яких в умовах розвитку інформаційного суспільства зростає. Комунікативні технології стали яскравою прикметою існування державного маркетингу. Вони постійно вдосконалюються як в технологічному, так і в мас-медійному аспектах. Державний маркетинг ставить во главу кута питання взаємодії влади та громадянського суспільства, що неможливо без ефективного комунікаційного процесу, який у сфері публічного управління реалізується через урядовий паблік рилейшнз. Щоб стати ефективним механізмом узгодження стратегій прийняття державно-управлінських рішень, державний комунікативний механізм має бути спрямований на виконання завдань, відповідних принципам демократичного врядування, що вимагає змагальності позицій, діалогу, сприяння стабілізації і розвитку.

Концепція New Public Management зробила свій внесок у становлення та розвиток державного маркетингу, збагативши його орієнтацією на результат та ефективність, вимірюваністю та тісною співпрацею зі споживачем адміністративних послуг. Разом з соціальними комунікаціями, концепція нового публічного менеджменту склали основу формування державного маркетингу, обумовили його поступальний рух розвитку. Разом з тим, предметом подальших розробок може бути розширення списку тих концепцій, практик і технологій, які зумовлюють подальшу еволюцію теорії та практики державного маркетингу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Лікарчук Н.* Державний маркетинг: фактори становлення / Н. Лікарчук // Socialand Human Sciences. — 2015. — № 3 (07). — С. 65–78.
2. *Ромат Є. В., Чаплай І. В.* Основні шляхи маркетизації функцій державного управління в Україні / Є. В. Ромат, І. В. Чаплай // Публічне урядування. — 2015. — № 1. — С. 180–189.
3. *Shapiro B. P.* Marketing in Nonprofit Organizations / B. P. Shapiro // Journal of Voluntary Action Research. — 1974. — Vol. 3. — № 3–4. — P. 1–16.
4. *Акимов Д.* Основные типы социального маркетинга [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://cspr-academygf.org/scientific_articles/marketing/article5/
5. *Янбухтин Э. Х.* Коммуникации в системе связей с общественностью как фактор формирования репутационного капитала: дис. ... канд. филол. наук. — Москва, 2007. — 172 с.
6. *Мантуло Н.* PR в системі соціальних комунікацій: зміна статусу / Н. Мантуло // Освіта регіону. Політологія, психологія комунікації. — 2012. — № 4. — С. 260–266.
7. *Трунов А. А.* Технологии “паблик рилейшнз” в трансформирующейся цивилизации модерна: автореф. дис. ... канд. филос. наук / А. А. Трунов. — Белгород, 2004. — 21 с.
8. *Manuel Castells.* Communication Power/ Castells Manuel [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.mediacoolhunting.com/archives/the-rise-of-mass-self-communication
9. *Дацюк С.* От идеологии к теории Интернет [Электронный ресурс] / С. Дацюк. — Режим доступа: http://www.zhurnal.ru/5/theory.htm
10. *Papacharissi Z.* The internet as a public sphere / Z. Papacharissi // New

Media & Society. — 2002. — 4 (1). — P. 8–27.
11. *Золотухін Е.* Політичний маркетинг: багатозначність поняття / Е. Золотухін // Політичний менеджмент. — 2007. — № 5. — С. 13–22.
12. *Siltala J.* New Public Management: The Evidence Based Worst Practice? / Juha Siltala // Administration&Society. — 2013. — Vol. 45. — № 4. — P. 468–493.
13. *Wilson, John.* New Management of Public Services: The United Kingdom Experience / J. Wilson // Viešoji Politika Ir Administravimas. — 2004. — № 7. — P. 49–59.

**УДК: 340:659.4.327.88 (477)**

***Лисенко Сергій Олексійович,***
*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності, Міжрегіональна Академія управління персоналом, , 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: crimeconsult@ukr.net*
*ORCID: 0000-0002-7050-5536*

***Лысенко Сергей Алексеевич,***
*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры управления безопасностью, правоохранительной и антикоррупционной деятельности, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: crimeconsult@ukr.net*
*ORCID: 0000-0002-7050-5536*

***Lysenko Serhii Oleksiiovych,***
*PhD in Law, Associate professor, Associate professor of the Department of Security Management and Law Enforcement and Anti-Corruption Activities, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometovskaya, 2, (044) 490 95 00, e-mail: crimeconsult@ukr.net*
*ORCID: 0000-0002-7050-5536*

# РЕГУЛЮВАННЯ ОСНОВНИХ ГАЛУЗЕЙ ПРАВА МОДЕЛЯМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ПІДПРИЄМСТВ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті досліджуються підходи щодо регулювання основних галузей права моделями інформаційної безпеки підприємств в Україні, визначаються окремі складові інформаційної безпеки підприємств, аналізується інформаційне законодавство у сфері діяльності підприємств.

**Ключові слова:** інформаційне право, інформаційна безпека, система інформаційної безпеки, інформаційні відносини, правове забезпечення, безпека підприємств, моделі інформаційної безпеки.

## РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСНОВНЫХ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА МОДЕЛЯМИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ В УКРАИНЕ

**Аннотация.** В статье исследуются подходы по регулированию основных отраслей права моделями информационной безопасности предприятий в Украине, определяются отдельные составляющие информационной безопасности предприятий, анализируется информационное законодательство в сфере деятельности предприятий.

**Ключевые слова:** информационное право, информационная безопасность, система информационной безопасности, информационные отношения, правовое обеспечение, безопасность предприятий, модели информационной безопасности.

## REGULATION OF MAIN LAW AREAS BY MODELS OF INFORMATION SECURITY OF ENTERPRISES IN UKRAINE

**Abstract.** The article examines approaches to the regulation of the major law areas by models of information security of enterprises in Ukraine, outlines individual components of information security of the enterprise, analyses information legislation in the field of enterprise activity.

**Keywords:** information law, information security, information security system, information relations, legal security, enterprise security, information security models.

---

**Постановка проблеми.** Інформаційна безпека підприємств, як частина інформаційного права України, є сукупністю правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення безпеки поводження з інформацією, формуванням та використанням інформаційних ресурсів, створенням і функціонуванням інформаційних систем з метою забезпечення безпечного задоволення інформаційних потреб громадян, підприємств, держави і суспільства [1].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Серед науковців, які займаються цією проблематикою, доцільно назвати: І. Бегишев, Л. Задорожня, М. Коваль, В. Брижко, В. Цимбалюка, Д. Довгаль, Б. Кормич, Г. Виноградова, В. Заросило, Є. Скулиш, А. Марущак, Р. Калюжний, В. Ліпкан, А. Подоляка, Н. Банчук, А. Мовчан, І. Арістова та ін.

Однак деякі питання досліджень інформаційної безпеки залишаються не розкритими.

**Метою статті** є дослідження підходів регулювання основних галузей права моделями інформаційної безпеки підприємств в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Оскільки інформація є предметом взаємодії в кількох сферах права, то окремі норми інформаційного пра-

ва містять в собі також положення цивільного, фінансового та підприємницького права, що регулюють відповідні цивільні, фінансові та підприємницькі відносини. Отже, з огляду на комплексний характер інформаційної безпеки взагалі, можна зробити висновок, що її предметом є суспільні відносини, що виникають, змінюються і припиняються при забезпеченні безпеки інформації в інформаційній сфері в результаті здійснення інформаційних процесів. Саме інформаційні процеси стоять на чолі із визначенням, яку саме галузь права слід використовувати під час тих чи інших відносинах. Але в наш час відбувається систематизація норм різних галузей права, які призвані регулювати інформаційні відносини. Те саме відноситься і до інформаційної безпеки підприємств.

Деякі вчені розглядають інформаційну безпеку, як інститут інформаційного права. Вони вважають, що категорія "інститут права" виконує роль зв'язку норм окремих галузей права з реальними відносинами, реалізованими у певних областях через методи і форми впливу на поведінку учасників цих відносин. При цьому інститут інформаційної безпеки відноситься до загальних правових інститутів інформаційного права [2].

Інші фахівці вважають, що право у сфері забезпечення інформаційної безпеки — це підгалузь інформаційного права, що становить сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо захисту національних інтересів, життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави на збалансованій основі, в інформаційній сфері від внутрішніх і зовнішніх загроз. Відповідно, предметом тут виступає інформаційна безпека, а об'єктом — суспільні відносини, пов'язані з її забезпеченням [3]. Ця точка зору приводить до висновку, що законодавство в галузі забезпечення інформаційної безпеки є підгалуззю інформаційного законодавства, що включає різні правові інститути [4]. У законодавстві, у сфері забезпечення інформаційної безпеки використовуються і обмежувально-заборонні методи. Це характерно для правових норм, що містяться в адміністративному та кримінальному праві [5]. Норми, що утворюють правове забезпечення інформаційної безпеки, розвивають правові механізми, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з іншим галузями права, у тому числі таких базових галузях, як конституційне, цивільне, адміністративне і кримінальне право. Віднесення цих норм до інформаційного права відриває їх від базових галузей, чим створює складності для розвитку, насамперед, інформаційного права, оскільки включає в його предмет відносини, які прямо не стосуються інформації [6]. Логічно думати, що правове забезпечення інформаційної безпеки базується на сукупності інститутів і норм інформаційного, конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального права, що регулюють відносини у сфері протидії загрозам об'єктів в інформаційній сфері [7].

Приймаючи таку точку зору за основу, пропонуємо розглянути окремі складові інформаційної безпеки підприємств для повного розуміння картини дослідження.

Конституційно-правова складова інформаційної безпеки підприємств зумовлена необхідністю забезпечення гарантій здійснення інформаційних конституційних прав і свобод громадян-співробітників, які знайшли свій розвиток в інших законодавчих актах. Також необхідно визначити інформаційні права та обов'язки юридичних осіб та іноземців, для вільного обігу інформації та інтелектуальної власності [10].

Цивільно-правова складова інформаційної безпеки підприємств обумовлена тим, що більша частина інформаційних прав і свобод реалізується в процесі цивільного обороту інформації. Це майнові права і право власності на інформаційні ресурси в інформаційній сфері. Настає час розвивати договірну інформаційну сферу, яка дасть можливість іноземним інвесторам та фахівцям безперешкодно та законно надавати інформацію про технології та винаходи вітчизняним виробникам. Доброзичлива та сучасна цивільно-правова складова буде стимулювати розвиток вітчизняної науки та зберігатиме інтелектуальний потенціал у нашій країні [10].

Адміністративно-правова складова інформаційної безпеки підприємств обумовлена, необхідністю державного управління інформаційними процесами формування і використання державних інформаційних ресурсів, користування ними суб'єктами господарювання, створення і застосування державних інформаційних систем і засобів їх забезпечення, а також засобів і механізмів інформаційної безпеки. Аналогічний сенс набуває необхідність адміністративного регулювання інформаційних відносин на підприємствах будь-якої форми власності. Інформаційна безпека підприємств — це також система, якою необхідно керувати та будувати відносини. Регулювання відносин між керівництвом підприємства, власниками та суб'єктами інформаційної безпеки повинно регламентуватись певними норм, які можуть міститись як в окремих законах, так і в нормативних актах підприємств [11].

Кримінально-правова складова інформаційної безпеки підприємств обумовлена необхідністю протидії протиправним посяганням в інформаційній сфері на підприємствах різних форм власності. Надання певних прав та обов'язків в інформаційній сфері повинно компенсуватись відповідними важелями стримування. Зловживання, привласнення, незаконне використання інформації та інше, яка є нематеріальним об'єктом, необхідно стримувати шляхом створення низки відповідальностей. Відповідальність за порушення прав в інформаційній сфері повинна коливатись від дисциплінарної та цивільно-правової до адміністративної та кримінальної. При цьому кримінальна відповідальність може наставати за ті самі дії, що і в дисциплінарному та адміністративному випадках, але залежно від тяжкості виниклих наслідків та збитків [11].

Інформаційно-правова діяльність будь-якого підприємства, що здійснюється в процесі інформаційних відносин, спрямована на збір і обробку інформації, її оцінку, прийняття рішень, створення програмних продуктів тощо. У процесі цієї діяль-

ності вирішуються цілі та завдання правового регулювання, а в разі порушення інформаційного законодавства вживаються заходи адміністративного та кримінального характеру [8]. У цьому випадку інформаційне законодавство представлене міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України. Велика частка досить важливих та сучасних договорів не впроваджені в Україні. Деякі відтворені в національних законах, але змінені та спотворені під час редагування, тому не можуть стимулювати розвиток тих чи інших інформаційних відносин в Україні. Тому постає завдання привести у відповідність із національним законодавством усі досягнення сучасного світу на цьому напряму.

Слід наголосити, що зазначена структура законодавства не зовсім відповідає загально правовому підходу. Інформаційне законодавство не було заявлено як самостійна галузь, а лише як частина адміністративного права. Хоча існують кілька дрібних підгалузей права, на пряму пов'язаних з обігом інформації, але не входять до неї, такі як патентне право або законодавство для засобів масової інформації. Проте інформаційна безпека завжди розглядалася, як складова національної безпеки. Таким чином, законодавство про інформаційну безпеку в силу своєї специфіки вже є підгалуззю законодавства про безпеку і про інформацію, і може об'єднувати при цьому норми, що містяться у нормативних актах інших галузей законодавства [9].

У частині міжнародного співробітництва, інформаційна безпека користується міжнародними договорами і рішеннями, ратифікованими на території України. У зв'язку з тим, що головними особливостями інформаційної безпеки є її комплексний і міжнародний характер, джерела інформаційного права можна поділити на: міжнародно-правові нормативні акти; Конституцію України; нормативно-правові акти у складі інформаційного права і нормативні акти інших галузей права [3].

**Висновки.** Проаналізувавши нормативну систему інформаційної безпеки і чинного законодавства, ми бачимо, що переважна частина нормативних джерел для інформаційної безпеки підприємств — це нормативні акти різних галузей права. Тому підприємства України для захисту своєї інформації мають необхідність у систематизації всіх норм у цій сфері, або ж конкретну схему використання наявних норм, на основі яких зможуть створювати свої корпоративні норми. Одним із можливих рішень цієї проблеми може стати впровадження певних моделей інформаційної безпеки підприємств, які вберуть у себе адміністративні процедури вибору певних правових норм.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Виноградова Г. В.* Інформаційне право України: навч. посіб. — Київ: МАУП, 2006. — 144 с.
2. *Бачило И. Л.* Информационное право. Роль и место в системе права Российской Федерации / И. Л. Бачило // Государство и право. — 2001. — № 2. — С. 5–14.

3. *Цимбалюк В. С.* Інформаційне право: концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства / В. С. Цимбалюк. — Київ: Освіта України, 2011. — 426 с.
4. *Дахова І.* Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект) // Право України. — 2002. — № 12. — С. 23–27.
5. *Кормич Б. А.* Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Б. А. Кормич. — Харків, 2004. — 42 с.
6. *Арістова І. В.* Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / І. В. Арістова. — Харків, 2002. — 476 с.
7. *Задорожня Л. М.* Питання вдосконалення законодавства України у сфері інформації та інформатизації / Додаток до наук. журн. "Правова інформатика" / Л. М. Задорожня, М. І. Коваль, В. М. Брижко. — Київ: Акад. правових наук, 2005. — 31 с.
8. *Ліпкан В. А.* Національна безпека України: навч. посіб. / В. А. Ліпкан. — 2-ге вид. — Київ: КНТ, 2009. — 576 с.
9. *Колпаков В. Н.* Адміністративне право України: підручник / В. Н. Колпаков, О. В. Кузьменко. — Київ: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
10. *Кавун С. В.* Економічна безпека підприємства: інформаційний аспект: [монографія] / С. В. Кавун. — Харків: ТОВ "Щедра садиба плюс", 2014. — 312 с.
11. *Каган М. С.* Системность и целостность / М. С. Каган // Вопр. философии. — 1996. — № 12. — С. 13–18.
12. *Кім Ю. Г.* Проблеми управління фінансовою безпекою підприємства / Ю. Г. Кім // Вчені записки Університету "КРОК". — 2008. — № 18. — Т. 4. — С. 76–79.

**УДК 35.316**

***Матвєєнко Ірина Володимирівна,***
*кандидат наук з державного управління, завідувач сектору підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел.: (067) 777 55 52, e-mail: irinamatveenko@mail.ru*

*ORCID: 0000-0002-2567-9668*

***Матвеенко Ирина Владимировна,***
*кандидат наук по государственному управлению, заведующий сектором подготовки научно-педагогических и научных кадров, Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 65009 м. Одесса, ул. Генуэзская, 22, тел.: (067) 777 55 52, e-mail: irinamatveenko@mail.ru*

*ORCID: 0000-0002-2567-9668*

***Matveyenko Iryna Vladimirovna,***
*PhD in Public Administration, Head of the Sector of scientific-pedagogical and scientific personnel, Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 65009, Odessa, st. Genoa, 22, tel.: (067) 777 55 52, e-mail: irinamatveenko@mail.ru*

*ORCID: 0000-0002-2567-9668*

# МЕТОДИ ВПЛИВІВ ДЕРЖАВИ ПРИ ВСТАНОВЛЕННІ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

**Анотація.** У статті розглянуто методи впливів держави при встановленні взаємодії з громадянським суспільством. Сучасні взаємовідносини держави та інститутів громадянського суспільства демонструють відсутність універсальних шляхів ефективної взаємодії, що пов'язано з національною специфікою, економічними, політичними та соціальними умовами, які відображають культуру, історію та традиції держави. Встановлено, що при побудові взаємодії держави з громадянським суспільством прослідковується

перенесення методів впливів з радянської доби. Зазначено, що громадянська активність суспільства визначає рівень взаємодії та особливості динаміки управлінського процесу, що вимагає запровадження нових, раціональних форм активності громадськості, відповідальності, зрілості громадянського суспільства, активної позиції інститутів громадянського суспільства на основі партисипативного управління.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, органи влади, держава, методи впливів, партнерська взаємодія.

## МЕТОДЫ ВЛИЯНИЯ ГОСУДАРСТВА ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

**Аннотация.** В статье рассмотрены методы воздействий государства при установлении взаимодействия с гражданским обществом. Современные взаимоотношения государства и институтов гражданского общества демонстрируют отсутствие универсальных путей эффективного взаимодействия, что связано с национальной спецификой, экономическими, политическими и социальными условиями, которые отражают культуру, историю и традиции государства. Установлено, что при построении взаимодействия государства с гражданским обществом прослеживается перенос методов воздействий с советских времен. Отмечено, что гражданская активность общества определяет уровень взаимодействия и формирует особенности динамики управленческого процесса, что требует новых, рациональных форм активности общественности, ответственности, зрелости гражданского общества, активной позиции институтов гражданского общества на основе партисипативного управления.

**Ключевые слова:** гражданское общество, органы власти, государство, методы действий, партнерское взаимодействие.

## METHODS OF THE STATE INFLUENCE IN ESTABLISHING THE INTERACTION WITH THE CIVIL SOCIETY

**Abstract.** The article deals with the methods of the state influence in the interaction with the civil society. The current relations between the state and civil society institutions show no universal ways of effective interaction due to specific national, economic, political and social conditions that reflect the culture, history and traditions of the state. It was found that the construction of the interaction between the state and civil society has traced a transfer of the methods of influences from the Soviet era. It was indicated that the civil society activity determines the level of interaction and determines the peculiarities of the administrative process, it requires the introduction of new, sustainable forms of the public activity, responsibility, maturity of the civil society, active position of the civil society based on participatory governance.

**Keywords:** civil society, government, state, methods of influence, partner interaction.

**Постановка проблеми.** Сучасна управлінська тенденція потребує оптимізації встановлення взаємодії між державою та громадянським суспільством. Суспільні процеси демократизації повинні неодмінно базуватися на ініціативах громадян, при узгодженні з органами влади та делегуванні певного спектра владних повноважень інститутам громадянського суспільства. Нагальною потребою для України стає формування ефективної системи управління на основі всебічного дослідження інституційної взаємодії органів влади та громадянського суспільства на всіх рівнях управління.

Наявний досвід взаємовідносин між державою та інститутами громадянського суспільства свідчить про відсутність універсальних шляхів ефективної взаємодії, що пов'язано з національною специфікою, економічними, політичними та соціальними умовами, які відображають культуру, історію та традиції держави. Тому стає необхідним розгляд дієвих форм, методів та теоретичного обґрунтування шляхів налагодження дієвої взаємодії органів влади та громадянського суспільства.

Останнім часом дедалі більше посилюється роль та місце громадянського суспільства в державно-упралінській діяльності. У багатьох державах, таких як: Бельгія, Велика Британія, Естонія, Іспанія, Канада, Німеччина, Польща, Португалія, США, Франція, Хорватія та ін. активно запроваджується практика щодо встановлення ефективної взаємодії органів влади та громадянського суспільства через стратегії, концепції, програми, угоди тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням взаємодії органів влади та громадянського суспільства присвятили свої праці: Т. Бєльська, Р. Даль, І. Ібрагімова, М. Ільїн, О. Радченко, Н. Розенблюм, Ф. Рудич та ін. Організаційно-правові аспекти знайшли своє відображення в наукових працях: В. Бебика, Т. Бутирської, В. Мартиненка, В. Нікітіна, Н. Піроженко, Ю. Резника, О. Якубовського та ін. У галузі державного управління наукові підходи щодо методів та форм інституційної взаємодії, шляхів її ефективного здійснення розвивають такі учені та фахівці, як: А. Колодій, А. Крупник, В. Князєв, Н. Нижник, Г. Почепцов та ін.

**Мета статті** — проаналізувати та визначити основні методи впливів держави при встановлені взаємодії з громадянським суспільством.

**Виклад основного матеріалу.** У процесі реалізацій функцій і компетенцій органи влади застосовують певні прийоми, способи досягнення поставлених цілей, за допомогою яких здійснюється впорядкування, забезпечення ефективної владної діяльності, організації управлінського процесу, відбувається вплив на поведінку і суспільну діяльність суб'єктів. Для їх визначення використовуються такі поняття, як: "управлінські методи", "методи діяльної органів влади", "методи впливів органів влади", "методи функціонування органів влади" тощо.

Під методом розуміється система технік для досягнення поставленої мети [1]. Співвіднесення та зіставлення надало можливість визначити основні методи впливів, які дослід-

жуються різними галузями наук, зіставити їх з сучасними поглядами у галузі "державне управління", а також виокремити основі методи держави при встановленні взаємодії з громадянським суспільством.

Класифікація цих методів можлива за різними критеріями та властивостями. Використання методів управлінського впливу здійснюється з метою організації та регулювання процесу управління, досягнення відповідної управлінської цілі, винайдення відповідної системи зв'язків (відносин) задля формування відповідного типу поведінки об'єкта; створення програм "управлінського впливу" з урахуванням економічної, політичної, ідеологічної та організаційної складової задля ефективного здійснення впливів на суспільство та відповідні соціально-психологічні явища в ньому. Метою здійснення управлінського впливу в процесі демократичного врядування є створення позитивної динаміки в управлінні, яка в кінцевому результаті приводить до ефективності державно-управлінської діяльності та встановленню взаємовідносин держави та суспільства.

Крім того, до методів управлінського впливу відносять: примус, владно-примусові методи, методи управлінської діяльності, адміністративні, економічні, політичні (морально- та соціально-політичні), методи функціонування органів державного управління та місцевого самоврядування, регулювання, контролювання, а також морально-етичні методи [2; 3]. Їх застосування здійснюється з метою: налагодження взаємовідносин об'єкта і суб'єкта управління відповідно до діалектики управлінської системи; надання нового руху об'єкту управління; досягнення управлінської мети; зміни та спрямованості поведінки людини; впорядкування; вдосконалення та розвитку суспільства; цілепокладання суспільного розвитку; забезпечення прийняття та виконання рішень; створення ефективно діючої системи на основі інформаційних зв'язків та відносин. Відповідно до мети управлінського впливу виступає досягнення соціальних результатів, налагодження взаємовідносин держави та суспільства, спрямованість державно-управлінської діяльності, упорядкування та організація процесів взаємовідносин держави та громадянського суспільства.

На сучасному етапі у галузі державного управління методами упорядкованого впливу є: регулювання, впорядкування та командні методи [4]. Відповідно до методів впливу постає мета, яка спрямована на упорядкування управління та спрямованості поведінки особистості у заданому напрямі. Результатом здійснення впливу зазначеними методами виступає вплив на учасника державно-управлінських відносин, його свідомість та поведінку людей, що носить упорядкований характер.

До методів інформаційно-управлінського впливу віднесені методи інформування, виховання, пропаганди, командного методу та регулювання [5]. Налагодження взаємовідносин держави та громадянського суспільства задля створення складної системи причинної залежності характеризує мету впливу. У результаті здійснення впливу відбувається

оптимізація функціонування системи, отримання відповідного результату при найменших зусиллях та витратах.

Науковцями виокремлюється інформаційний вплив. Різні історичні періоди опису інформаційного впливу характеризуються використанням різних методів. За радянських часів до методів інформаційного впливу відносили: інформування, просвітництво, регулювання, пропаганду, переконання, виховання, спрямування та стимулювання [6; 7]. Мета цього впливу визначалась зміною актуальних потреб людини, соціальної орієнтації, соціальних відносин, об'єктивністю при оцінюванні суб'єктивної реальності, формуванням програм поведінки відповідно до визначених завдань, активним використанням каналів пропаганди та інших технічних засобів на особистість. Інформування населення відбувалось з метою передачі інформаційного потоку, який містив відповідну інформацію про економічний, політичний, соціальний та духовний розвиток країни. У процесі реалізації перелічених аспектів відбувалось формування заданої поведінки керуємого об'єкта, досягнення заданого характеру його поведінки.

На сьогодні сукупність методів щодо практичної реалізації інформаційного впливу суттєво змінилась за змістом та кількістю методів. Фахівці виділяють такі методи, як інформування, прогнозування, переконання, стимулювання, що за науковими визначеннями відповідають методам формуючого впливу [8].

Здійснення публічно-владних повноважень передбачає роботу з об'ємною і різноманітною інформацією, необхідною для прийняття правильних рішень, їх втілення в життя і оцінки їх ефективності. Управління (у широкому сенсі слова) потребує прямих (від суб'єкта до об'єкта управління) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта управління) каналів зв'язку. Тому обов'язковим елементом організаційної діяльності органів публічної влади є метод інформаційного забезпечення, який полягає у роботі щодо збору, обробки і оцінки інформації, яка проводиться на всіх етапах процесу прийняття і виконання владних рішень.

Комунікативно-управлінський вплив у галузі менеджменту здійснюється методами моделювання, стимулювання, мотивування та спілкування [9]. Мета комунікативно-управлінського впливу визначається у моделюванні ситуації, виявленні необхідності змін, розробленні загальної стратегії задля винайдення оптимальних шляхів розв'язання проблеми. У результаті його здійснення відбувається стимулювання до певних дій, активність об'єкта, управління мотивами.

У державному управлінні виокремлюється комунікативна діяльність як вид формуючого впливу [1], характеризується через метод співпраці та використання прийомів передачі інформації, які спрямовані на зміну переконання поглядів, розуміння, думок. У моделі формуючої комунікативної діяльності суб'єктів державного управління виділено технології уникнення суперечок, негативного впливу, маніпуляції, встановлення емоційного контакту, формування позитивних емоцій, виклик

почуттєвої реакції на комунікацію, спрямованість на задоволення одержувача інформації, формування рівня довіри до ініціатора комунікацій, введення еталону, звернення до критичного досвіду, активізація мислення одержувача комунікацій, позиціонування ціннісних орієнтацій тощо. Метою комунікативної діяльності є спрямованість на побудову взаємовідносин держави і суспільства. Результатом комунікативної діяльності є формування довіри до держави, відкритості та прозорості діяльності суб'єктів державного управління. Вважається, що на сучасному етапі здійснення комунікативної діяльності на високому професійному рівні дасть можливість налагодити взаємовідносини між державою та громадянським суспільством, а також забезпечити прийняття державно-управлінських рішень із залученням громадян.

У галузі державного управління до методів комунікаційного впливу відносять інформування, переконання та методи взаємодії [10], які перенесені з галузі психології. Вважається, що здійснення комунікаційного впливу є чинником розвитку та становлення громадянського суспільства в процесі демократичного врядування.

У 70-х роках було виокремлено методи переконуючого впливу, до яких віднесено переконання, інформування, повідомлення [11]. Метою здійснення переконуючого впливу є зміна способу входження елементів поля значень у діяльність об'єкта, зміна його ставлення до навколишньої дійсності (не зачіпаючи його абстрактне знання про неї). У результаті відбувається подвійне моделювання певного фрагмента смислового поля об'єкта, та здатність самостійно сприймати надану інформацію останнім [12].

Державно-управлінський вплив з позицій сучасності вирізняє такі методи, як примус, адміністративний метод, адміністративно-правовий, регулюючий, регулятивно-управлінський метод, консультативний, формування та регулювання, переконання, заохочення [4], методи владного та правового регулювання [4], інформування, регулювання, контролювання. Мета державно-управлінського впливу полягає у реалізації державних інтересів, регулюванні державно-управлінських відносин, створенні організаційного характеру системи державного управління, спрямованості дій на досягнення управлінської мети, налагодження взаємовідносин держави та суспільства. Практична реалізація мети державно-управлінського впливу знаходить своє відображення в регулюванні державно-управлінських відносин, реалізації інтересів суспільства, організації особливого виду державно-управлінських відносин, це підтримка встановленого порядку, досягнення найвищої форми організації громадянського суспільства.

Владно-управлінський вплив об'єднує такі методи: примусу, адміністративно-директивні, контролю [2], прямого впливу (адміністративно-правові), непрямого впливу (економічні, соціально-політичні, регулювання, функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування), забезпечення реа-

лізації цілей та функцій державного управління (морально-етичні, соціально-політичні, економічні, адміністративні), підготовки управлінських рішень (системний та функціональний аналіз, прогнозування, методи теорії ігор і статистичної теорії прийняття рішень, ймовірнісно-статистичні методи, математичне програмування, економіко-статистичне моделювання, теорії масового обслуговування) [2]. Метою здійснення цього впливу є упорядкування процесів в інтересах всього суспільства, формування та забезпечення реалізації управлінських впливів.

Реалізовуючи свою компетенцію, органи влади вивчають і узагальнюють інформацію, що надходить від підпорядкованих органів, громадськості та з інших джерел. Інформація, що надходить по каналах зворотного зв'язку, є основою для прийняття органом публічної влади наступних рішень. Без врахування інформації неможливе ані прогнозування, ані планування розвитку керованих систем і об'єктів.

З кожним роком вага інформації у сфері здійснення публічної влади невпинно зростає. На органи влади, як і на інші організації, розповсюджується дія закону інформованості-впорядкованості: чим більшою за обсягом і кращою за якістю інформацією про внутрішнє і зовнішнє середовище володіє організація, тим більшою є ймовірність її стійкого функціонування (самозбереження).

Взаємовідносини, пов'язані з отриманням, передачею, використанням та зберіганням відомостей про явища й події, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому середовищі, називаються інформаційними зв'язками (відносинами). У загальному вигляді їх можна поділити на дві великі групи: інформаційні зв'язки у межах структур публічної влади (внутрішні) та інформаційні взаємовідносини, що встановлюються поза межами системи органів публічної влади з приводу отримання необхідних для її функціонування відомостей (зовнішні).

Зміст інформаційного забезпечення складають такі етапи: постановка завдань відповідних інформаційних зв'язків і цілей інформування; створення фонду відомостей, банку даних; обробка інформації, її систематизація, внаслідок чого відомості стають придатними для подальшого використання;

• визначення найоптимальнішого режиму використання усіх форм і засобів поширення (обміну) інформації, застосування найраціональніших з них;

• надання (поширення) інформації за допомогою спеціальних форм і засобів (повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, оприлюднення правових актів та ін.).

З метою належного інформаційного забезпечення в органах публічної влади створюються спеціальні інформаційні служби або системи, статус яких визначається Законами "Про інформацію", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" та спеціальними положеннями до них.

Інформаційні служби (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служ-

би, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом) органів публічної влади збирають, аналізують, обробляють та оперативно надають інформацію про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації, крім випадків, передбачених Законом "Про державну таємницю".

У процесі становлення інформаційного суспільства дедалі більшого значення набуває метод інформаційно-комунікаційного забезпечення, що являє собою сукупність прийомів і способів одержання, збирання, створення, використання, розповсюдження інформації органами публічної влади, їх структурними підрозділами, посадовими особами, службовцями задля задоволення інформаційно-комунікаційних потреб у процесі реалізації своїх функцій і повноважень Для кожного з видів інформаційної діяльності характерна сукупність специфічних прийомів і способів здійснення.

Зокрема, отримання необхідної інформації відбувається такими способами: 1) емпіричним — шляхом проведення індивідуальних бесід з посадовими особами і пересічними громадянами, отримання звітів та інформації від посадових та службових осіб, шляхом обробки й аналізу звернень громадян, опрацювання повідомлень друкованих, аудіовізуальних та електронних засобів масової інформації тощо; 2) теоретичним — у результаті наукових пошуків, узагальнень, з'ясування нових фактів і закономірностей через абстрактне мислення.

Доведення інформації про діяльність органів влади до громадськості відбувається через засоби масової інформації шляхом проведення брифінгів, прес-конференцій, "гарячих ліній", розповсюдження прес-релізів, надання інтерв'ю, відповідей на звернення громадян, надання довідок, необхідних документів і витягів з них тощо. Інтенсивний обмін інформацією відбувається під час зборів громадян, громадських слухань, обговорень питань щодо діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб.

З метою забезпечення органів публічної влади повною й вірогідною інформацією, спілкування з громадськістю у кожному з них утворюються спеціалізовані підрозділи — прес-служби, управління громадських зв'язків, інформаційно-аналітичні центри, дослідницькі служби тощо.

Метод координації — це способи і прийоми взаємодії, узгодження, коригування дій органів публічної влади, їх підрозділів, посадових осіб у процесі реалізації функцій і повноважень. Вони залежать від характеру відносин і зв'язків між суб'єктами, що задіяні в управлінському процесі. Якщо суб'єкти перебувають у стані підпорядкованості, залежності, відносини між ними набувають субординаційного характеру, відповідно й способи взаємодії називаються методом координації-субординації. Якщо відбувається узгодження дій між владними інституціями, що не є підпорядкованими, виникає метод координації-взаємодії.

Різноманітні засоби координації можуть бути класифіковані на: *інституційні* (створення спільних

органів: координаційних, консультативних, дорадчих); *правові* (прийняття спільних або погоджених актів, участь у розробці правових актів кількох владних суб'єктів); *організаційні* (проведення спільних заходів: спільних і розширених засідань, колегій, семінарів, конференцій, "круглих столів", звітів, перевірок тощо); *інформаційні* (спільне обговорення проблеми, обмін інформацією: листування, переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів тощо); *матеріально-фінансові* (спільне фінансування заходів, створення спільних підприємств та організацій та ін.).

**Висновки.** У процесі формування інформаційного простору дедалі більшого значення набуває метод інформаційно-комунікаційного забезпечення, що являє собою сукупність прийомів і способів одержання, збирання, створення, використання, розповсюдження інформації органами публічної влади, їх структурними підрозділами, посадовими особами, службовцями задля задоволення інформаційно-комунікаційних потреб у процесі реалізації своїх функцій і повноважень.

Громадська участь та громадянська активність суспільства визначає рівень взаємодії та особливості динаміки управлінського процесу.

Такий процес вимагає запровадження нових, раціональних форм активності громадськості, відповідальності, зрілості громадянського суспільства, активної позиції інститутів громадянського суспільства, диференціації управлінського спектра суспільного життя на основі методів впливів держави. Саме у контексті діалогу між органами влади і громадянським суспільством формується сфера взаємної соціальної згоди, виробляється новий контекст соціальних цінностей, вибудовується нова структура спільних дій суб'єктів суспільно-громадської практики, конкретизується модель їх партнерської взаємодії на основі партисипативного управління. Останнє визначається, як один із ефективних методів управління, що передбачає його демократизацію і активну участь громадян у вирішенні державно-управлінських питань.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Драгомирецька Н. М.* Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект: дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / Н. М. Драгомирецька. — Київ, 2007. — 464 с.
2. *Державне* управління: підручник / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна]; за заг. ред. А. Ф. Мельник. — Київ : Знання, 2009. — 582 с.
3. *Державне* управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. — Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. — Т. 1. — 564 с.
4. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / [Н. Р. Нижник, О. А. Машков]; за заг. ред. Н. Р. Нижник. — Київ : УАДУ, 1998. — 160 с.
5. *Фролов П. Д.* Технологія і методики прогнозування наслідків інформа-

ційного впливу на політичні настанови старшокласників / П. Д. Фролов. — Київ : Міленіум, 2008. — 96 с.
6. *Пущак Я. Я.* Регіональні особливості формування інформаційно-аналітичного забезпечення розвитку підприємництва [Текст]: автореф. дис. ... канд. економ. наук / Ін-т регіон. досліджень. — Львів, 2002. — 22 с.
7. *Семенченко А. І.* Підхід до електронного урядування в умовах сучасних викликів та загроз в Україні [Електронний ресурс] / А. І. Семенченко. — Режим доступу: http://www.e-gov.in.ua/idata/files/140612-123637-4897.pdf
8. *Мазур В. Г.* Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні / В. Г. Мазур // Державне управління. Удосконалення і розвиток. — 2011. — № 8.
9. *Леонтьев А. А.* Психология общения : учеб. пособ. для студ.-психологов / А. А. Леонтьев. — Москва : Тарту, 1974. — 218 с.
10. *Загороднюк С. В.* Розвиток управлінського спілкування в системі підготовки державних службовців : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 "Державна служба" / С. В. Загороднюк. — Київ, 2003. — 26 с.
11. *Карпа М. І.* Система впливу на масову політичну свідомість: державно-управлінський аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / М. І. Карпа. – Львів, 2006. – 195 с.
12. *Комунікація*: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за заг. ред. Н. К. Дніпренко. — Київ: Вістка, 2008. — 164 с.

**УДК 351:629.113**

***Мурашев Сергей Павлович,***
*аспирант кафедры менеджмента и администрирования, Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, 61002, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (099) 337 24 25, e-mail: murasergey@inbox.ru*
*ORCID: 0000-0002-2163-0218*

***Мурашев Сергій Павлович,***
*аспірант кафедри менеджменту та адміністрування, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова, 61002, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (099) 337 24 25, e-mail: murasergey@inbox.ru*
*ORCID: 0000-0002-2163-0218*

***Murashev Sergiy Pavlovych,***
*graduate student of the Department of Management and Administration, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 17, Marshal Bazhanov Street, Kharkiv, 61002, Ukraine, tel.: (099) 337 24 25, e-mail: murasergey@inbox.ru*
*ORCID: 0000-0002-2163-0218*

# ПРОБЛЕМАТИКА УПРАВЛЕНИЯ АВТОМОБИЛЕСТРОЕНИЕМ В УКРАИНЕ

**Аннотация.** В статье анализируются проблемные тенденции автомобилестроительной отрасли в мире. Определяется роль данной отрасли в экономике разных стран. Анализируется состояние отечественных предприятий автомобилестроительной отрасли. Устанавливаются дальнейшие перспективы развития этой отрасли на территории Украины в современных условиях.

**Ключевые слова:** государственное управление, автомобилестроение, механизмы государственного управления, автомобилестроительная отрасль.

## ПРОБЛЕМАТИКА УПРАВЛІННЯ АВТОМОБІЛЕБУДУВАННЯМ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті аналізуються проблемні тенденції автомобілебудівної галузі у світі. Визначається роль цієї галузі в економіці різних країн. Аналізується стан вітчизняних підприємств автомобілебудівної галузі. Встановлюються подальші перспективи розвитку цієї галузі на території України в сучасних умова.

**Ключові слова:** державне управління, автомобілебудування, механізми державного управління, автомобілебудівна галузь.

## THE COMPLEXITY OF MANAGING THE AUTOMOTIVE INDUSTRY IN UKRAINE

**Abstract.** The article highlights the most serious problems of the modern automobile on the planet. The place of this industry in the economy of various countries is stated. The main enterprises of the branch in consideration of their development effectiveness are estimated. Further prospects of development of the industry in Ukraine in modern conditions are considered.

**Keywords:** public administration, automotive, governance mechanisms, automotive industry.

---

**Постановка проблемы.** В промышленно развитых странах отрасль автомобилестроения оказывает существенное влияние на положительное течение социально-экономических процессов в обществе: данная отрасль занимает место основных столпов экономики во Франции, Италии, Южной Кореи, Китае. Исключительного экономического благополучия удалось достичь таким странам, как Великобритания, Япония, США, Германия, где одну из решающих ролей занимала данная отрасль.

Основываясь на этом, необходимо определить отрасли промышленности, которые по своей социально-экономической значимости выступят стратегическими отраслями промышленности. Одной из таких отраслей, имеющей недооцененный потенциал и все возможности считаться стратегической, является национальная автомобилестроительная отрасль. Именно поэтому анализ и установление факторов, препятствующих эффективному ее развитию в современных условиях, приобретает актуальность.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Основные научные результаты по данной тематике изложены в работах [1–13], где исследовались вопросы перспективных направлений развития отрасли, оценки уровня конкурентоспособности национальных производителей, роль современных технологий при усовершенствовании технологических процессов производства автомобилей, анализ нормативно-правового регулирования конкурентоспособности национальной автомобильной промышленности.

Из неразрешенных составляющих общей проблемы следует выделить тот факт, что исследованию подлежали лишь вопросы, касающиеся производства легковых автомобилей, в-первых. Во-вторых, имеющиеся научные работы, преимущественно, являются разрозненными и не рассматривают существующую проблему развития автомобилестроения комплексно. Кроме этого, большин-

ство научных наработок являются несколько устарелыми, что обусловливает необходимость обновления информации по существующей проблематике.

**Формулирование цели статьи.** Основная цель статьи состоит в вычленении приоритетных факторов, препятствующих эффективному развитию национальной автомобилестроительной отрасли; разработке первоначальных мер по разрешению отраслевого кризиса.

**Изложение основного материала исследования.** Прежде всего, следует проанализировать ряд проблем, которые являются общими как для мировой автомобильной промышленности, так для и национальной отрасли автомобилестроения.

Первым неблагоприятным фактором является избыточность производственных мощностей, что лежат в основе двух взаимозависимых явлений. В-первых, это влечет за собой увеличение производственных расходов, во-вторых, обеспечивает плавный переход к производству новых автомобилей (обновление модельного ряда), тем самым дает возможность производству быть более гибким.

В качестве второго неблагоприятного фактора следует выделить то, что функционирование автомобилестроительной промышленности требует постоянства инвестиций. Так, обновление модельного ряда (производственное освоение новой модели) предполагает привлечение до одного миллиарда долларов США. Выпуск новых автомобилей будет оправданным, т. е. будет экономически приемлемым (позволит достичь показателей рентабельности), в случае выпуска не менее чем миллиона экземпляров, что в свою очередь отражается на конечной стоимости единицы товарной продукции.

Третьим из факторов выступает высокая конкуренция среди предприятий по производству автомобилей, обусловленная размерами рынков сбыта. Частично эту проблему решают путем объединения разрозненных автомобильных производителей в концерны, что уже сегодня привело к значительному сокращения независимых производителей. Порядка 20–30 лет назад тенденция укрупнения не воспринималась в качестве возможности развития, а выступала в качестве “процесса поглощения” мелкого предприятия более крупным. В конечном итоге это приведет к определенной монополизации рынка, что в принципе для любой отрасли экономики является нежелательным.

Первую проблему позволяет решить такой фактор (который так же, однако частично, стоит во главе решения и второй проблемы), как потребитель. Это возможность переложить ту часть нежелательных затрат на потребителя — со стороны автомобильных производителей. Со стороны потребителя — это вынужденная необходимость компенсировать скрытые убытки производителей путем приобретения систематически выпускаемой новой продукции при обновлении модельного ряда.

Четвертым фактором выступает глобальное перепроизводство товаров автомобилестроения. Последнее десятилетие ознаменовалось постепенным снижением продаж. Сегод-

ня проблема перепроизводства становиться актуальной для каждого автомобилестроительного концерна, поскольку объемы получаемой прибыли сократились, тогда как затраты на освоение новых моделей стремительно возрастают, не останавливается и сам процесс производства. Это приводит к бесполезному накоплению колоссальных объемов нереализуемой продукции. В первую очередь это связано со снижением спроса, что в принципе является естественным и ожидаемым явлением. Во вторую — с тем, что на фоне широкого распространения автомобиля среди населения стран с развитой экономикой, существуют страны, в которых автомобиль по-прежнему является недоступным. Из этого выходит, что наиболее предпочтительными автопотребителями выступают лица, населяющие наиболее экономически состоятельные страны. Тогда как вторая группа — менее привлекательными потребителями или вовсе таковыми не являются (т. е. они не рассматриваются в качестве даже потенциальных потребителей в виду общей сложности национальной экономики). Из этого следует, что "функциональные усилия" разных подразделений структурно входящих в концерны, а в первую очередь службу маркетинга как краеугольный камень в цепочке сбыта продукции, направлены на конкурентную борьбу за потребителя из экономически развитой страны, на удовлетворение его потребностей и получение систематически возрастающей прибыли. Это, как было упомянуто, привело к глобальному перепроизводству товаров легкового автомобилестроения и появления еще одной проблемы — накоплению значительных объемов автомобилей, которые невозможно будет реализовать в будущем по целому ряду причин. Выделим основные положения вновь созданной проблемы.

1. Хранение большого количества автотранспортных средств требует выделения свободных территорий, что приводит к нерациональному использованию земельных ресурсов, уничтожению сотен акров зеленых насаждений.

2. Дополнительные расходы автопроизводителей на аренду/постройку (что реже) мест складирования (стоянки) под транспортные средства, которые в итоге покрываются конечными потребителями.

3. Окончательной невозможности реализации данных автомобилей при его "обездвиживании" от двенадцати и более месяцев, т. к. долговременное простаивание автомобиля и влияние на него внешних (дождь, снег, вода, солнце, высокие/низкие температуры и т. д.) и внутренних (долговременное отсутствие масла в двигателе) факторов, вызывают необратимые процессы в самом автомобиле.

Поиск решения сложившейся проблемы дал возможность сформулировать наиболее реалистичные сценарии: а) безвозмездная передача таких транспортных средств в полноправное владение или их реализация через сеть по значительно меньшим розничным ценам; б) полная остановка (или снижение объемов производства вдвое) выпуска транспортных средств на какой-то срок; в) преждевременная утилизация (пе-

реработка) нереализуемого объема транспортных средств.

Первое предложение (сценарий "а"), с одной стороны, является несостоятельным в современных экономических условиях, однако может быть достаточно реалистичным, с другой стороны. Его перспективность усматривается в том, что производители автомобилей частично смогут восполнить дефицит прибыли за счет продажи автомобильных запчастей, аксессуаров, предоставления сервисных услуг, за счет формы передачи (льготное розничное ценообразование), которые, несомненно, будут иметь место в эксплуатационном цикле.

Второе предложение (сценарий "б") неосуществимо по тем соображениям, что ляжет в основу ряда новых проблем: потеря рабочих мест в основной отрасли, в смежных отраслях (в первую очередь — металлургия), замедление темпов роста основной и смежных отраслей.

Третий вариант (сценарий "в") является наиболее предпочтительным и уже сегодня широко реализуется на практике, однако лишь частично дает возможность снять напряжение, но не решить проблему.

Из проблемы перепроизводства транспортных средств выкристаллизовывается еще одна существенная проблема, являющаяся значимой для всего человечества — истощение природных ресурсов, которые задействуются при производстве автомобилей и компонентов к ним. В этом аспекте преждевременная утилизация (переработка) нереализуемых автомобилей лишь свидетельствует, дополнительно указывает на наличие проблемы с дефицитом природных ресурсов. Следует учитывать, что технологические процессы производства автомобилей основываются на преобразовании природных ресурсов из одной формы в другую, доля содержания которых в земной коре значительно сократилась. Это приводит к повышению себестоимости единицы товара, повышению стоимости для конечного потребителя, заметного снижения спроса и продаж, и общей прибыли. Изыскивая пути снижения себестоимости изготовления автомобилей в сложившихся условиях, в производство вовлекаются нереализуемые ранее транспортные средства. В таком случае возникает необходимость в постановке вопроса о нерациональном использовании природных и энергетических ресурсов предприятиями автомобилестроительной отрасли.

Исследуя проблематику как отечественного автомобилестроения, так и мирового, видим, что автомобиль на сегодня входит в список наиболее востребованных товаров. Исходя из этого, возможность привлечения собственного населения, путем продаж товаров предприятия национальной отрасли автомобилестроения на внутреннем рынке, является достаточно эффективным и долгосрочным способом развития экономики государства.

По оценкам специалистов, автомобилестроительная промышленность дает возможность создавать на одно рабочее место в своей отрасли не менее шести рабочих мест в смежных отраслях, обеспечивать постоянство научно-технической деятель-

ности, создавать спрос на товары и услуги смежных отраслей.

Национальная автомобилестроительная отрасль представлена предприятиями различной формы собственности, которые занимаются производством легковых и грузовых автомобилей, автобусов, прицепов, спецтехники, муниципального транспорта, военной техники, а так же предприятиями по производству компонентов к ним. Основным конкурентным преимуществом национального производителя перед производителями Европы, Китая и по некоторым товарным позициям России, является возможность изготовления не только легковых автомобилей, но и спецтехники, военных автомобилей, пользующихся спросом на мировой арене. Сравнительный анализ (за период с 2009–2011 гг.) объемов производства легковых автомобилей в Украине с соответствующими объемами стран Западной Европы дает возможность утверждать об исключительной малоразвитости этой отрасли в нашей стране (табл. 1). Отрицательной компонентой изложенного является то, что стабильно действующих предприятий по итогам 2016 – начала 2017 г. практически не осталось.

Среди основных национальных автопроизводителей, которые в сложившихся политико-экономических условиях (2013–2017 гг.) выходили на минимальные производственные показатели по выпуску автомобилей, выделим следующие (см. табл. 2): а) ЗАТ “Запорожский автомобильный завод”; б) Корпорация “Богдан”, в) ТОВ “ВО Кременчугский автосборочный завод”; г) ПАО “АвтоКраз”. Следует отметить, что высокий уровень оснащенности, развитая инфраструктура поспособствовали ЗАО “ЗАЗ” наладить сотрудничество с мировыми автомобилестроительными концернами, основными из которых сегодня являются TATA и KIA, ООО “КрАСЗ” (на сегодня предприятия полностью ликвидировано) выпускать автомобили известных российских (Волга, Соболь), китайских (Geely и Great Wall) и корейских (Ssang Yong) производителей. Производственные мощности предприятий, входящих в Корпорацию “Богдан”, дают возможность выпускать автотранспортные средства марок Hyundai (легковые, грузовые, автобусы), Subaru, Skoda, Citroen, JAC и других мировых производителей. Автомобилестроительное объединение “АвтоКраз” располагает мощ-

*Таблица 1*

**Показатели развития отрасли автомобилестроения на примере Украины и стран Европы**

| Страна | Количество выпущенных легковых автомобилей на 1000 жителей, ед. | Доля автомобилестроения в промышленном производстве, % | Доля автомобилестроения в формировании ВВП, % | Количество персонала, тыс. чел. |
|---|---|---|---|---|
| Словакия | 103 | 23,9 | 10,1 | 145 |
| Чехия | 105 | 21,2 | 8,9 | 225 |
| Украина | 9 | 0,8 | менее 0,4 | 18,4 |

*Таблица 2*

**Анализ национальных предприятий автомобилестроительного комплекса**

| | **Short characteristics of the object** | **Feature of the production process** | **Type of commercial products/ services** | **Last (January 2017) production rate, ед.** |
|---|---|---|---|---|
| JSC “ZAZ” (Zaporozhye Automobile Building Plant) | The first and currently the only company equipped with production units for stamping, welding, painting, body equipment, and vehicle assembly. Integrates manufacture, pre- and-sales, after-sales service | SKD and CKD | Cars and trucks, buses, components, car service | Cars –0<br>CV – 59<br>Buses – 2 |
| Corporation “Bogdan” | Different applied innovations, which are provided by the influx of investments. It produces a wide range of vehicles on the modern assembly lines. Suffice geographically extensive sales and service network in Ukraine | SKD and CKD | Cars and trucks, buses and trolley buses, maintenance services vehicles. | Cars – 0<br>CV – 0<br>Buses – 0 |
| PJSC “AutoKraz” | The company has casting, electroplating and thermal production, specializes in the production of military equipment. The share of exports is 70 % | CKD | Dump trucks, tractors, platform trucks, timber trucks and log trucks, automobile chassis of the installation for special equipment, trailers and semi-trailers, military vehicles, service, parts production | CV – n/a |
| ООО “Кременчугский автомобиль сборочный завод” | Производственные мощности предприятия дают возможность проводить сборку широкого спектра легковых автомобилей (китайского и российского происхождения) | SKD | Легковые и грузовые автомобили, военная техника, предпродажная подготовка, гарантийное и пост-гарантийное обслуживание | Автомобили – 7 349 (2014 г.) |

ностями по выпуску транспортных средств военного и гражданского назначения.

**Выводы и перспективы дальнейших исследований.** Сегодня отечественная автомобилестроительная отрасль представлена тремя предприятиями, размеры и производственные мощности которых дают возможность удовлетворять потребности в различных типах транспортных средств: легковых и грузовых автомобилях, военной технике, городском транспорте. Действуют предприятия, которые структурно относятся к отрасли и направлены на удовлетворения спроса в компонентах к транспортным средствам (запасные части и иные комплектующие). Таким образом, производственный потенциал отечественной автомобилестроительной отрасли представляется достаточно высоким.

Основываясь на этом, следует полагать, что до 50 % рынков легкового и грузового автомобилестроения может и должно принадлежать национальным производителям; от 80 % до 100 % рынка транспортных средств (троллейбусы и автобусы) — для города.

В тоже время следует объективно оценивать будущее автомобилестроительной отрасли Украины — ее конкурентоспособность как внутри страны, так и за ее пределами. Понятно, что сегодня как на внешних, так и на внутренних рынках составлять конкуренцию первой пятерки мировых лидеров легкового автомобилестроения невозможно, однако создавать и поддерживать конкурентные условия в борьбе за потребителя в бюджетном классе автомобилей внутри страны — посильно. В случае применения необходимых механизмов государственного управления в данной отрасли для отечественных производителей грузовых автомобилей и городского транспорта может и вовсе не существовать конкурентов внутри страны. В перспективе это станет фундаментом для освоения новых рыночных пространств за пределами страны отечественными производителями такого типа транспортных средств. Эти условия не снимают остроты проблемы, что связана с переориентированием автомобильной промышленности на выпуск более надежных, комфортных и финансово доступных (более конкурентоспособных в сравнении с уже существующими) транспортных средств всех типов для внутреннего потребителя.

Кроме этого, вопросом не сегодняшнего дня является инновационная деятельность в автомобилестроении. Для мирового автомобилестроения еще пять лет назад эти тенденции принимали форму, при которой ставка делалась на технологии будущего — транспортные средства, функционирующие на альтернативных источниках энергии. В этом аспекте такими транспортными средствами являются электрические и водородные автомобили, производство которых уже не является новаторством, а данностью сегодняшнего дня. Однако в условиях отечественной автомобильной промышленности освоение выпуска таких транспортных средств видится перспективным, инновационным видом деятельности.

Перспективы дальнейших научных исследований следует определить в реализации предложений, выдвинутых выше, решение которых является вопросами управления и лежит в плоскости системы государственного управления автомобилестроением; основывается на разработке и внедрении соответствующих механизмов государственного управления отраслью.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Pyrozhkov Y.* Features of legal regulation of automotive competitiveness of enterprises in Ukraine : current legal analysis / J. V. Pyrozhkov // Journal of Zaporizhzhya National University. Jurisprudence. — 2009. — № 1. — P. 106–110.
2. *Chobytok V. I.* Comments urovnja competitiveness of domestic enterprises engineering/ V. I. Chobytok // Journal of the National Technical University "KPI": Sat. scientific. labor. Tematycheskyy issue "of technical progress and production efficiency". — 2010. — № 64. — P. 10–16.
3. *On approval* of the Concept of development of the automotive industry and car market regulation for the period until 2015, the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 3, 2006. — № 452-p // Official Bulletin of Ukraine. — 2006. — № 31.
4. *Kyshchun V. A.* Production of passenger cars: global and national trends / V. A. Kyshchun // Lutsk National Technical University : Coll. Science. works. Electronic scientific publications. — 2003. — № 13. — P. 137–145.
5. *The potential* of the automotive industry in Ukraine. Highlights. — [Electronic resource]. — Access: http://investukraine.com/wp-content/uploads/2012/06/Growth-potential-of-Ukrainian-automotive-industry-key-aspects-Anna-Shalina-Deloitte.pdf
6. *Aspects* of the domestic passenger car industry [Electronic resource] / A. V. Peretiatko // Economy : Realities time. Science journal. — 2013. — № 5 (10). — P. 31–37. — Access to the journal : http://www.economics.opu.ua/files/archive/2013/n5.html
7. *Association* of Ukrainian Automobile Manufacturers "UkrAvtoprom" — [Electronic resource]. — Access mode : http : //ukrautoprom.com.ua
8. *Official* site CJSC "Zaporizhia Automobile Building Plant". — [Electronic resource]. — Access mode : http://www.avtozaz.com/ua
9. *The official* site of "PA "KrASZ" [Electronic resource]. — Access mode : http://krasz.com.ua
10. *Official* site of the corporation "Bogdan" [Electronic resource]. — Access mode : http://www.bogdan.ua
11. *The Official* Website of PJSC "Avto-KrAZ" [Electronic resource]. — Access mode : http://www.autokraz.com.ua

**УДК: 378:351**

***Науменко Раїса Андріївна,***
*доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри менеджменту, Київський національний торговельно-економічний університет, Україна, 02156, м. Київ, вул. Кіото, 19, тел.: (066) 971 53 27, e-mail: naumenko_r@ukr.net*
*ORCID: 0000-0001-9992-8922*

***Науменко Раиса Андреевна,***
*доктор наук по государственному управлению, старший научный сотрудник, профессор кафедры менеджмента, Киевский национальный торгово-экономический университет, Украина, 02156, г. Киев, ул. Киото, 19, тел.: (066) 971 53 27, e-mail: naumenko_r@ukr.net*
*ORCID: 0000-0001-9992-8922*

***Naumenko Raisa Andreevna,***
*Doctor of science in Public Administration, Senior Fellow, Professor of the Department of Management, Kyiv National University of Trade and Economics, Ukraine, 02156, Kyiv, st. Kyoto, 19, tel.: (066) 971 53 27, e-mail: naumenko_r@ukr.net*
*ORCID: 0000-0001-9992-8922*

# ДО ПИТАННЯ ПІДГОТОВКИ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗА СПЕЦІАЛЬНІСТЮ “ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ”

**Анотація.** У статті визначено ключові пріоритети підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю “публічне управління та адміністрування”. Розглянуто поняття і загальні принципи державної політики України в галузі вищої освіти. Охарактеризовано принципи, закріплені в Законі України “Про вищу освіту”, такі як: відкритість, незалежність вищої освіти, пріоритет загальнолюдських цінностей, єдність національного освітнього простору, загальнодоступність освіти, принцип міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти, а також демократичний характер управління освітою і автономність освітніх установ.

**Ключові слова:** вища освіта, здобувачі вищої освіти, принципи вищої освіти, публічне управління та адміністрування.

## К ВОПРОСУ ПОДГОТОВКИ СОИСКАТЕЛЕЙ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ "ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРИРОВАНИЕ"

**Аннотация.** В статье определены ключевые приоритеты подготовки соискателей высшего образования по специальности "публичное управление и администрирование". Рассмотрены понятия и общие принципы государственной политики Украины в области высшего образования. Охарактеризованы принципы, закрепленные в Законе Украины "О высшем образовании", такие как: открытость, независимость высшего образования, приоритет общечеловеческих ценностей, единство национального образовательного пространства, общедоступность образования, принцип международной интеграции и интеграции системы высшего образования, а также демократический характер управления образованием и автономность образовательных учреждений.

**Ключевые слова:** высшее образование, соискатели высшего образования, принципы высшего образования, публичное управление и администрирование.

## ON THE QUESTION OF HIGHER EDUCATION TRAINING APPLICANTS SPECIALTY "PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION"

**Abstract.** The article identified the key priorities for training seekers of higher education in the specialty "public management and administration". The article considers the concepts and general principles of state policy of Ukraine in the field of higher education. Characterized the principles, which are enshrined in the Law of Ukraine "On Higher education", such as: transparency, independence of higher education, priority of universal values, unity of the national educational environment, universal access to education, the principle of international integration of higher education, and democratic nature of education management and institutional autonomy.

**Keywords:** higher education, higher education applicants, the principles of higher education, public management and administration.

---

**Постановка проблеми.** Сучасні підходи до формування професійних компетентностей управлінських кадрів у контексті Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом зумовлюють підвищені вимоги до якості вищої освіти, зокрема, до підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю "публічне управління та адміністрування".

Слід зазначити, що сьогодні країні бракує кадрів, які розуміють необхідність змін в Україні, володіють аналітичними знаннями та можуть адаптувати нормативно-правові акти Європейського Союзу до україн-

ських реалій. Відчутні й суперечності, що випливають із потреб та умов ринку праці, а також зумовлюють складність гармонізації законодавства у частині відповідності нормативам у сфері вищої освіти та національним професійним стандартам, зокрема "Класифікатору професій".

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання підготовки здобувачів вищої освіти в галузі державного управління розглядають у своїх працях Г. Атаманчук В. Бакуменко, Н. Гончарук, В. Луговий, О. Оболенський, В. Олуйко, Л. Пашко, Л. Прудиус, С. Серьогін та ін. Дослідженням окремих аспектів цього питання займаються науковці Національної академії державного управління при Президентові України. Аналіз досліджень проблеми підготовки фахівців у галузі публічного управління та адміністрування свідчить, що ряд робіт присвячено вивченню зарубіжного досвіду університетської освіти.

Незважаючи на значний внесок вітчизняних науковців у розробку теоретичних і практичних аспектів підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю "державне управління", залишається невирішеною низка проблем при запровадженні нової спеціальності "публічне управління та адміністрування" у контексті реформування державного управління в Україні.

**Метою статті** є узагальнення результатів аналізу позитивного досвіду формування сучасних підходів щодо підготовки здобувачів вищої освіти за новою спеціальністю "публічне управління та адміністрування" рівнів підготовки "бакалавр", "магістр", "доктор філософії" (PhD), обґрунтуванні можливості застосування європейського досвіду університетської освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до прийнятого Закону України "Про вищу освіту" [3], Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти" від 29 квітня 2015 р. № 266 [5] та переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженим наказом МОН України від 6 листопада 2015 р. № 1151, було введено нову спеціальність — "публічне управління та адміністрування" галузі знань "управління та адміністрування".

Прийняття зазначених документів активізувало роботу з розробки та створення нових стандартів, програм, умов підготовки для здобувачів вищої освіти та визначенню стандартів публічного управління і адміністрування.

А відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" від 27 вересня 2016 р. № 674 [2] у Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266, внесено зміни, зокрема:

1) у позиції "07 Управління та адміністрування" цифри і слова "074 Публічне управління та адміністрування" виключити;

2) доповнити перелік такою позицією: "галузь знань — 28 — публічне управління та адміністрування та спеціальність — 281 — публічне управління та адміністрування".

Першочерговим завданням вишів є формування та підтримка управлінців-лідерів, які готові до сприйняття й реалізації змін у системі державного управління та місцевого самоврядування на основі нового бачення та впровадження інноваційних механізмів реформаційних перетворень.

Доцільність впровадження у навчальний процес вищої школи навчальної дисципліни "публічне управління та адміністрування" визначається потребою науково обґрунтованої підготовки інноваційно та креативно мислячих компетентних фахівців, здатних ефективно вирішувати управлінські задачі, пов'язані з інтенсивним розвитком нашої країни. Саме на це спрямована навчальна програма МРА, орієнтована на баланс між необхідними теоретичними знаннями та опрацюванням практичних кейсів.

Тому на часі — оновлення університетських освітніх програм та спрямування зусиль вітчизняних вищих навчальних закладів на проведення занять та тренінгів іноземною мовою з метою опанування публічними управлінцями комунікативними вміннями за європейськими стандартами для гідного позиціонування інтересів України на світовій арені. У розвитку вищої освіти спостерігаються такі тенденції: становлення університетів як центрів неперервної професійної освіти; підвищення вимог до вступників до вищих навчальних закладів; зміна термінів навчання; підвищення вимог до якості викладання; наявність процесів фундаменталізації знань. До них, насамперед, відносяться глобалізація, інтернаціоналізація, регіоналізація, комерціалізація, полікультурність, соціальна і професійна мобільність, інтеграція науки, освіти й практики.

Питання необхідності запровадження нової спеціальності "публічне управління та адміністрування" у вищих навчальних закладах з метою набуття бакалаврами та магістрами нових навичок, знань та умінь з питань комунікаційних технологій, публічних форм управління, електронної комунікації, антикорупції передбачає підготовку нової генерації фахівців, здатних забезпечити поліпшення доступності та якості адміністративних послуг, покращення якості прийняття управлінських рішень із залученням до цих процесів експертів, представників громадянського суспільства, що дасть змогу забезпечити ефективну, прозору, відкриту та гнучку структуру державної служби.

Нещодавно прийнятий Закон України "Про вищу освіту" дав поштовх створенню стандартів, нових програм та умов підготовки для здобувачів вищої освіти й визначенню стандартів публічного управління і адміністрування, що базується на компетентністному підході та використанні кращих практик передового міжнародного досвіду. Законом визначено вимоги до освітньої програми: обсяг кредитів ЄКТС, перелік компетентностей випускника, нормативний зміст підготовки, сформульований у термінах результатів

навчання, форми атестації, системи забезпечення якості.

Створення нових освітніх університетських програм має на меті забезпечити умови формування і розвитку у бакалаврів та магістрів програмних компетентностей, що дасть можливість їм успішно працювати у сфері публічного управління та адміністрування на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях.

Відповідно до нової парадигми публічного управління, основними напрямами університетської підготовки публічних управлінців визначено: аналіз публічної політики; економіка врядування; державна служба в публічному управлінні; міжнародне публічне управління і розвиток.

Як можлива модель пропонується двоступенева система освітньо-кваліфікаційних рівнів за схемою "бакалавр–магістр". Перший етап в академічному плані повинен повністю забезпечити доступ до другого рівня підготовки магістра. Разом з цим освіта на рівні магістра дає право продовжити післядипломну освіту і здобути ступінь доктора наук (доктора філософії).

Наступність в освітній практиці забезпечується також методично і психологічно обґрунтованою побудовою програм, підручників, дотриманням послідовності руху від простого до складного в отриманні знань та організації самостійної роботи студентів:

• принцип наступності процесу здобуття вищої освіти. Система вищої освіти в Україні побудована на принципі послідовності, який забезпечується внутрішньою єдністю структури освіти та узгодженістю ступенів та етапів навчально-виховного процесу;

• принцип державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності, напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-педагогічної та педагогічної діяльності;

• державної підтримки освітньої, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів, зокрема шляхом надання пільг із сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів вищим навчальним закладам, що провадять таку діяльність. Держава забезпечує бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності за рахунок видатків із Державного бюджету України;

• принцип сприяння здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти;

• принцип відкритості формування (розвиток академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень).

У ст. 2 "Всесвітньої декларації про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи" [1] зазначається, що відповідно до Рекомендації про статус викладацьких кадрів вищих навчальних закладів, прийнятої Генеральною конференцією ЮНЕСКО у листопаді 1997 р., вищі навчальні заклади, їх співробітники та студенти повинні "користуватися повною академічною свободою і автономією, що розуміються як комплекс прав і обов'язків, будучи при цьому повністю відповідаль-

ними і підзвітними перед суспільством".

Державна політика у сфері вищої освіти в умовах євроінтеграції до освітнього європейського співтовариства являє собою сукупність різних заходів, дій, рішень державних органів, спрямованих на проведення великомасштабних реформ у цій сфері, що проводяться українським урядом і становлять інтерес не тільки для чиновників, зайнятих у системі управління освітою, викладачів ВНЗ, а й практично для всіх українських громадян різних вікових категорій (студентів, аспірантів і докторантів, слухачів різних курсів додаткової освіти, програм професійної перепідготовки об'єднаних спільною метою — розвитком української вищої освіти).

Держава зацікавлена в модернізації вищої освіти, оскільки з цим безпосередньо пов'язані не тільки питання дотримання прав і свобод людини і громадянина, а й успішний розвиток української економіки, соціальне благополуччя нації, а також стан національної безпеки.

Курс на пріоритетність сфери вищої освіти держава реалізує за такими напрямами:

• створення розвиненої нормативно-правової бази, формування самостійної галузі законодавства у сфері освіти (нормативна складова державної політики у сфері освіти);

• формування оптимальної структури організації та управління освітою (організаційно-управлінська складова державної політики у сфері освіти);

• підготовка високопрофесійних науково-педагогічних кадрів для сфери освіти (кадрова складова державної політики у сфері освіти);

• зміцнення зв'язку освіти і науки (академічна складова державної політики у сфері освіти);

• розвиток міжнародних контактів та академічної мобільності (міжнародна складова державної політики у сфері освіти).

Для впорядкування дій, що вживаються в рамках державної освітньої політики, використовується метод програмування, результатом якого стає система програм довгострокового розвитку вищої освіти, що розробляються на різних рівнях (національному, регіональному, муніципальному, на рівні освітньої установи). При цьому ключовою програмою, безумовно, є Національна цільова програма розвитку вищої освіти, якою визначена стратегія реформування системи української вищої освіти і намічені найважливіші заходи щодо її реалізації.

Принципи, якими держава зобов'язана керуватися при формуванні та реалізації своєї освітньої політики, у тому числі і при формуванні законодавства в галузі вищої освіти, закріплені в Законі України "Про вищу освіту" [3]:

• сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя. Даний принцип встановлює рамки, в яких визначається зміст освіти, формуються методи освіти, найважливіші установки освітньої політики;

• доступність вищої освіти — цей принцип є однією з найважливіших гарантій реалізації конституційного

права на освіту. Кожен, незалежно від статі, віку, національної приналежності, віросповідання, місця проживання, економічного достатку, має доступ до отримання вищої освіти в рамках, встановлених законом;

• незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім вищих духовних навчальних закладів); цей принцип полягає у оптимальному розподілі функцій в управлінні освітою між державними органами та органами самоврядування ВНЗ за умов забезпечення університетської автономії;

• принцип міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України в Європейській простір вищої освіти, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи. Згідно Болонських угод мова повинна йти про використання прозорих схем та етапів підготовки фахівців, які будуть відкритими і порівнянними для різних країн [7]. Студентам надаються права брати участь у формуванні змісту власної траєкторії освіти за умови дотримання вимог державних освітніх стандартів вищої освіти.

Україна вибрала свій шлях автономізації ВНЗ, визначений Законом "Про вищу освіту ". Тому, починаючи з 2014 р., автономія освітніх установ в Україні — один з найважливіших принципів державної політики у сфері освіти. Під автономією вищого навчального закладу в Законі розуміється самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу у прийнятті рішень щодо розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів [3].

Надання вищим навчальним закладам основних академічних свобод є загальновизнаним принципом освітнього права та закріплюється в ряді міжнародно-правових документів вищих навчальних закладів. Наділивши ВНЗ автономією, законодавство надало їм ряд повноважень, якими раніше вони не володіли. Управління діяльністю автономного ВНЗ і її організація, розширення самостійності створює для них нові ризики, що неминуче вимагає підвищення якості управлінського складу інститутів, університетів та академій. Оскільки існує безпосередній зв'язок між правовим статусом ВНЗ і системою управління ним, то при наданні їм широкої автономії була кардинально перебудована їх внутрішня система управління [4].

У Рекомендації ЮНЕСКО "Про статус науково-дослідницьких працівників" [6] зафіксовано, що академічна свобода, під якою слід розуміти вільне поширення інформації про результати, гіпотези і критичні висловлювання, є невід'ємною частиною наукового процесу. У рамках чинного законодавства України вищий навчальний заклад здійснює розробку та прийняття статуту, в якому закріплюються основні положення, що регулюють його життєдіяльність. Значними повноваженнями володіє ВНЗ у сфері організаційно-кадрової політики. Однак, реалізуючи ці повноваження, ВНЗ повинен керуватися встановленими для нього стан-

дартами і квотами, обумовленими ліцензією.

**Висновки.** На сьогодні ключовими пріоритетами університетської підготовки здобувачів вищої освіти у галузі публічного управління є наступні: гармонізація стандартів підготовки фахівців за новою спеціальністю "публічне управління та адміністрування" рівнів підготовки "бакалавр", "магістр", "доктор філософії" (PhD) в умовах реалізації Закону України "Про вищу освіту"; необхідність перегляду повного спектра діючих програм та їх адаптації до змістовної частини вимог Угоди про асоціацію між Україною і ЄС; визначення основних пріоритетів у формуванні професійної компетентності управлінських кадрів на сучасному етапі модернізації державного управління в Україні.

Крім того, ефективним напрямом практичного професійного спрямування підготовки здобувачів вищої освіти у галузі публічного управління вбачається налагодження практики взаємодії та партнерства державних, місцевих органів управління освітою, бізнесу з ректорами вищих навчальних закладів з питань працевлаштування випускників.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. — Москва: Юрид. лит., 1997. — С. 86.
2. *Деякі* питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2016 р. № 674 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 79. — С. 79. — Ст. 264,7. — Код акта 83357/2016.
3. *Закон* України "Про вищу освіту" від 1 липня 2014 р. № 1556-VII / Інтернет-ресурс: офіц. сайт освітнього порталу. — Режим доступу: http://www.osvita.org.ua/pravo/law_05/part_05.html
4. *Малиновський В. Я.* Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. — 2-ге вид., доп. та перероб. — Київ: Атіка, 2003. — 576 с.
5. *Перелік* галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 38. — Ст. 1147.
6. *Університетська* автономія — запорука якості української освіти / Інтернет-ресурс: офіц. сайт прес-центру національного ун-ту "Києво-могилянська академія". — Режим доступу : http://press.ukma.kiev.ua/index.php?option
7. *The Bologna* Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education. — P. 3 // http://www.bologna-derlin2003.de/pdf/ bologna_declaration.pdf

**УДК:728**

***Романенко Євген Олександрович,***
*доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України, Президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: poboss@ukr.net*
*ORCID: 0000-0003-2285-0543*

***Романенко Евгений Александрович,***
*доктор наук по государственному управлению, профессор, Заслуженный юрист Украины, Президент Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению, заведующий кафедрой публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: poboss@ukr.net*
*ORCID: 0000-0003-2285-0543*

***Romanenko Yevhen Aleksandrovych,***
*Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science in public administration, Head of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometovskaya, 2, (044) 490 95 00, e-mail: poboss@ukr.net*
*ORCID: 0000-0003-2285-0543*

***Чаплай Ірина Віталіївна,***
*кандидат наук з державного управління, Виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, (063) 951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net*
*ORCID: 0000-0003-4927-0610*

***Чаплай Ирина Витальевна,***
*кандидат наук по государственному управлению, Исполнительный директор Президиума Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению, доцент*

*кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел: (063) 951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net*

*ORCID: 0000-0003-4927-0610*

***Chaplay Iryna Vitaliivna,***
*PhD in Public Administration, Executive Director of the Presidium of the civic scientific organization, "Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration", Assistant professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometovskaya, 2, (063) 951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net*
*ORCID: 0000-0003-4927-0610*

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СУЧАСНИМИ ІНФОРМАЦІЙНІМИ ТЕХНОЛОГІЯМИ В БУДІВНИЦТВІ УКРАЇНИ

**Анотація.** Розглянуто ключові аспекти реформування та розвитку будівельної галузі України на основі світових тенденцій. Сформовано перспективи розвитку та шляхи виходу з кризи будівельної галузі. Щоб зберегти вітчизняну будівельну галузь, настала нагальна потреба створення і застосування сучасного нормативного, методичного, інформаційного, програмного та законодавчого забезпечень, сучасних методів визначення вартості будівництва, управління інвестиційними проектами на всіх етапах їх проектування, будівництва і експлуатації. Їх розвиток у напряму подальшого узгодження з євростандартами, — запорука покращення інвестиційного клімату в Україні.

**Ключові слова:** будівельна галузь, інформаційні технології, BIM-технології, 3-D проектування.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННЫМИ ИНФОРМАЦИОННЫМИ ТЕХНОЛОГИЯМИ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ

**Аннотация.** Рассмотрены ключевые аспекты реформирования и развития строительной отрасли Украины на основе мировых тенденций. Сформированы перспективы развития и пути выхода из кризиса строительной отрасли. Чтобы сохранить отечественную строительную отрасль, наступила насущная необходимость создания и применения современного нормативного, методического, информационного, программного и законодательного обеспечений, современных методов определения стоимости строительства, управления инвестиционными проектами на всех этапах их проектирования, строительства и эксплуатации. Их развитие в направлении дальнейшего согласования с евростандартами — залог улучшения инвестиционного климата в Украине.

**Ключевые слова:** строительная отрасль, информационные технологии, BIM-технологии, 3-D проектирования.

## PUBLIC ADMINISTRATION BY THE MODERN INFORMATION TECHNOLOGIES IN CONSTRUCTION OF UKRAINE

**Abstract.** Key aspects of the reformation and development of the construction industry in Ukraine, based on world trends are considered. Development prospects and ways out of the crisis of the construction industry are formed.

In order to save the domestic construction industry, there was an urgent need for the establishment and application of modern regulatory, methodical, information, program and legislative provisions, modern methods of determining the cost of construction, management of investment projects in all phases of design, construction and operation. Their development towards further alignment with Euro standards — the key of improving of the investment climate in Ukraine

**Keywords:** construction industry, information technologies, BIM-technologies, 3-D design.

---

**Постановка проблеми.** На сьогодні, на жаль, стан будівельної галузі в Україні є незадовільним. Будівництво промислових об'єктів, практично, відсутнє, бо таке будівництво потребує великих інвестицій, держава не в змозі, сьогодні, вкладати кошти у будівництво великих промислових об'єктів, а зарубіжний інвестор у нинішній економічній ситуації в Україні не ризикує вкладати великі кошти. Будівництво соціальної інфраструктури (школи, садочки тощо), повністю залежить від фінансового наповнення місцевих бюджетів, від бажання місцевої влади і економічної ситуації, що дала б змогу розгорнути відповідну програму будівництва. Будівництво транспортної та комунальної інфраструктур (дороги, мости, розв'язки багаторівневі, теплота водопостачання, водовідведення, мережі тощо) залежить від наповнення місцевих бюджетів і від держави на стратегічних напрямах (метро, швидкісні залізниці, тунелі, колектори, очисні споруди тощо). Будівництво житла — сьогодні той напрям, завдяки якому виживає будівельна галузь в Україні, при цьому 99,7 % фінансує приватний інвестор [1].

**Загалом, обсяги будівельних, ремонтних та реставраційних робіт в Україні сміхотворно малі і мають велику строкатість та регіональність.**

В Україні потреба в будівництві безмежна. На одного мешканця України у 2015 р. побудовано 0,22 м$^2$, а необхідно — 0,5–0,7 м$^2$ (див. рис. 1–3).

Отже, виходячи з наведених даних щодо стану будівельної галузі, можна окреслити коло таких проблем:

- відсутність джерел фінансування будівництва;
- високий рівень зносу основних фондів, їх занедбаність через відсутність інвестиційного попиту;

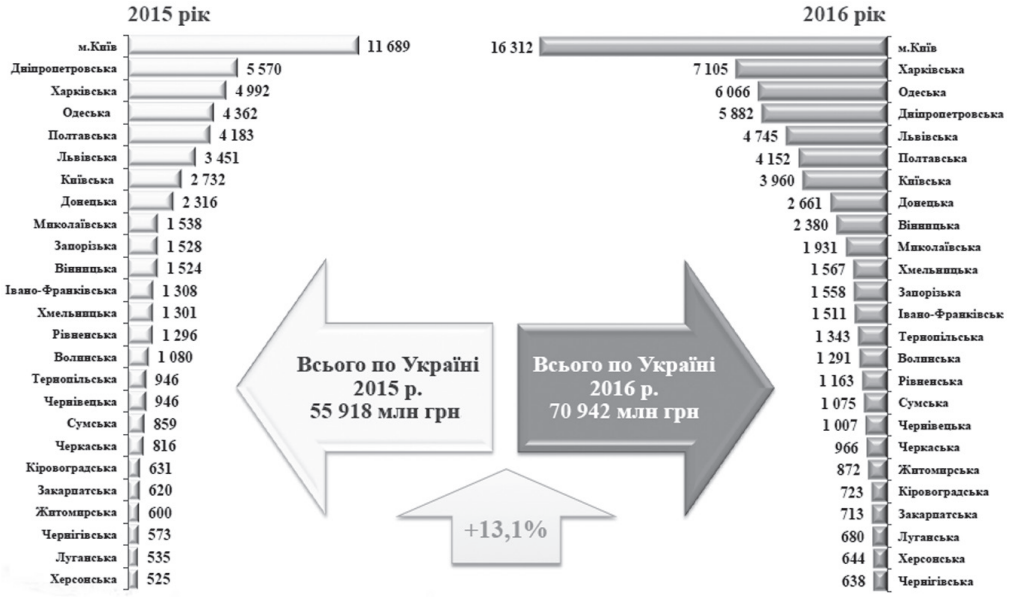



*Рис. 1*. **Обсяги будівельних робіт у регіонах за 2015–2016 рр., млн грн**
*Джерело*: результати досліджень Всеукраїнської спілки виробників будматеріалів

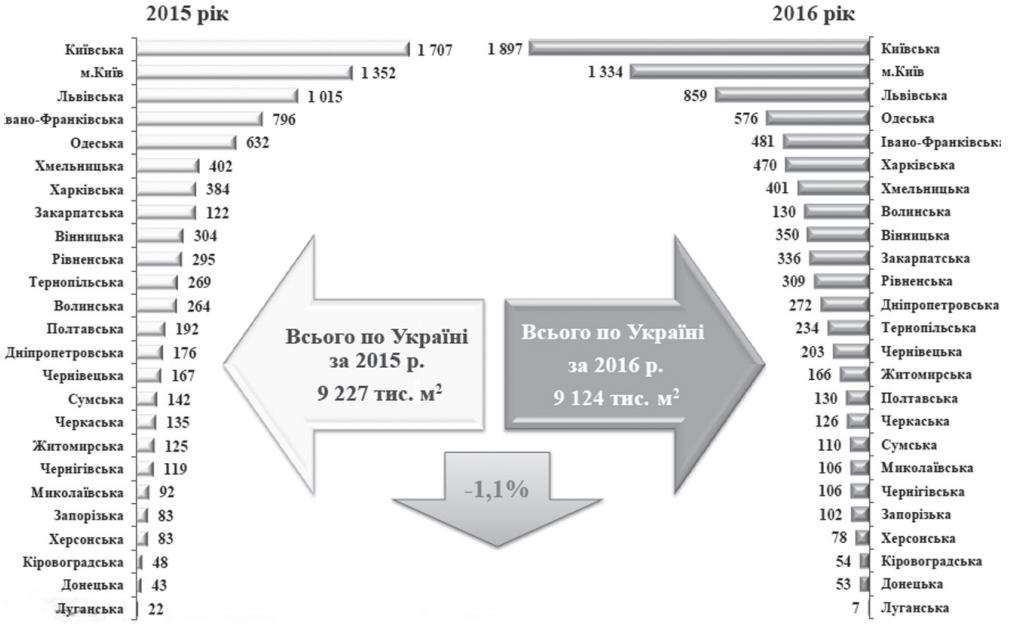



*Рис. 2*. **Введення в експлуатацію житла за 2015–2016 рр. без урахування житла, введеного відповідно до тимчасового порядку, тис. м²**
*Джерело*: результати досліджень Всеукраїнської спілки виробників будматеріалів

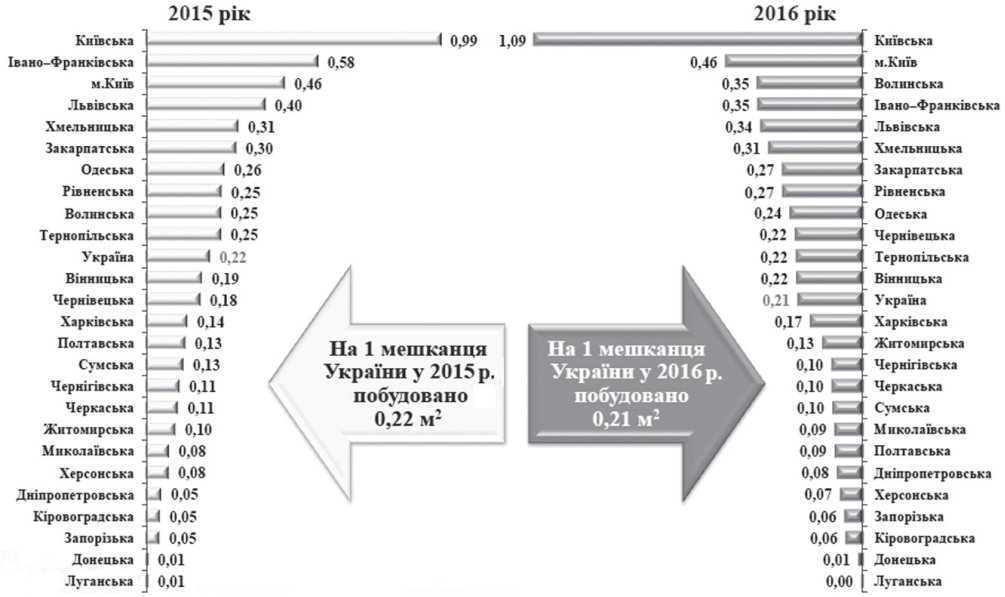



*Рис. 3*. **Введення в експлуатацію житла за 2015–2016 рр. без урахування житла, введеного відповідно до Тимчасового порядку, м² на 1 мешканця, без урахування АР Крим та м. Севастополь**

*Джерело*: результати досліджень Всеукраїнської спілки виробників будматеріалів

• практична ліквідація великих будівельних підрозділів, здатних виконувати багатомільйонні проекти;

• недосконала система ціноутворення;

• бюрократичні перешкоди на шляху реалізації інвестиційних проектів;

• відсутність рівних правових умов діяльності всім учасникам інвестиційного процесу;

• недосконала система механізмів нормативно-правового регулювання економічних, соціальних і правових відносин у житловій сфері та ін.

Але першочерговою проблемою, яка постає перед будівельною галуззю, є питання створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні, а це, своєю чергою, можливо лише завдяки формуванню нової цифрової культури проектування і будівництва. Істотним елементом при цьому є Інформаційне моделювання будівлі (Building Information Modeling – BIM). BIM-технології мають великі переваги і тому повинні знайти широке застосування в Україні, як в країнах Євросоюзу [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми дослідження інформаційного забезпечення і супроводу в будівництві знайшли відображення у працях таких вчених, як: І. М. Салій, С. Б. Січний, В. С. Судак, Ю. М. Петрушенко, Л. А. Рарок, А. О. Чуб, Л. М. Сахновський, Ф. С. Сеїдалієв, Ю. І. Тернавський, О. С. Тєлєтов та ін. Незважаючи на значну кількість праць, присвячених проблемам цифрового проектування будівництва, залишаються невиріше-

ними питання всебічної діагностики державного управління щодо застосування BIM-технологій в Україні та перспективності їх розвитку для підприємств будівельної галузі.

**Мета статті** полягає у здійсненні аналізу державного управління щодо інформаційного забезпечення будівництва на основі цифрового моделювання, без якого, практично, неможливий подальший прогресивний розвиток будівельної галузі в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Вже стало цілком зрозуміло, що без впровадження BIM-технологій, на основі світових тенденцій розвитку, відставання будівельної галузі України лише поглиблюватиметься.

При існуючому рівні розвитку нашої будівельної галузі жоден іноземний інвестор не довірить свої інвестиції нашим вітчизняним фірмам. Він прийде до нас зі своєю проектною організацією, зі своєю підрядною або керуючою фірмою, зі своїми технологіями в проектуванні і управлінні будівництвом, своїми висококваліфікованими кадрами. Нашим же робітникам будівельних спеціальностей та інженерно-технічному персоналу довірятимуть виконання лише підсобних і допоміжних робіт.

BIM віртуально відображає весь життєвий цикл будівельного об'єкта: від ескізного проекту і далі через робочі креслення, будівництво та експлуатацію до його знесення. За допомогою цієї інновації всі учасники отримують доступ до віртуальних планів управління процесами, моделям будівельного об'єкта. Архітектори, забудовники, проектувальники, інженери, розраховувачі статики, експлуатаційники та інженери з оснащення будівлі працюють разом [3].

Переваги впровадження BIM:

1. Підвищення надійності витрат. Так як додаткові роботи у результаті змінених вимог споживачів є однією з найважливіших причин зростання витрат у соціальному будівництві.

2. Зменшення існуючих невизначеностей і сприяння тому, що громадяни відчувають себе більш поінформованими, що підвищує прийнятність проекту і усуває ризик протестів громадян.

3. Переваги в ефективності і підвищенні продуктивності. Можна значною мірою уникнути помилок або прогалин у проектуванні через тісний зв'язок проектувальників, за допомогою перевірок колізій, підтриманих інформаційними технологіями.

4. Явно простіше використання будівельних розрахунків. Якщо в проект доводиться вносити зміни, наприклад, у зв'язку зі зміною бажань замовника, наслідки у витратах для всього проекту можна отримати за допомогою точних, заснованих на моделі розрахунків обсягів і витрат швидше, ніж при традиційному проектуванні. Помилок у результаті складних змін можна уникнути за допомогою контролю колізій.

5. Зменшення ризиків стикування окремих робіт. Цим поліпшується також планування ходу будівництва. Його можна реалізувати на будмайданчику відповідно до оптимізованих розрахунків. Усі важливі дані доступні всім учасникам у реальному часі тощо.

Різні країни мають різний досвід у впровадженні BIM-технологій залежно від умов, що склалися. Це може бути ініціатива знизу, шляхом об'єднання відповідних професійних громадських організацій та об'єднань, або ж ініціатива зверху, шляхом створення відповідних законодавчих актів і органів.

На відміну від багатьох західних країн в Україні необхідно ще створити передумови такого впровадження.

До таких передумов необхідно віднести наступні дії:

• провести широку роз'яснювальну роботу щодо безальтернативності відносно переходу будівельної галузі України на BIM-технології;

• сучасний BIM — процес, що повністю зорієнтований на комп'ютерну обробку всієї інформації для прийняття ефективних рішень. Основою для реалізації цього процесу має стати чітка класифікація всього інформаційного простору будівельної галузі відповідно до міжнародних стандартів.

Саме тому в умовах "інформаційного голоду", який існує зараз у будівельній галузі, першочерговим питанням для його вирішення є створення та застосування сучасного національного будівельного класифікатора, в якому системно класифікується і кодується вся інформація, що пов'язана з модернізацією діючої нормативної бази в проектуванні, будівництві та експлуатації, і яка буде гармонізована з уже діючими міжнародними стандартами.

Український будівельний класифікатор — це лише інструмент для створення єдиного інформаційного простору будівельної галузі, за допомогою якого необхідно системно наповнити цей простір відповідною інформацією [4].

Вирішення цього питання може здійснити Український інститут будівельних матеріалів, на базі якого буде створено сучасне нормативно-інформаційне забезпечення будівництва на основі цифрового моделювання, без якого неможливий подальший розвиток будівельної галузі України. Український інститут будівельних матеріалів спроможний: організувати надання та збір цієї інформації для будівельних підприємств, системно сформувати базу даних (матеріалів, конструкцій, їх виробників та постачальників) та її супровід на умовах партнерства та взаємовигідного співробітництва з усіма учасниками інвестиційного процесу.

Уже зрозуміло, що в Україні державні керівні органи не переймаються цим питанням.

Щоб йти в ногу з усім цивілізованим світом потрібно створювати професійні команди однодумців, об'єднувати зусилля відповідних професійних громадських організацій та об'єднань.

Так, 24 лютого 2017 р. Український інститут будівельних матеріалів організував Програму "Інновації в будівництві — спільні проекти" (далі — Програма), що відбулася в компанії з виробництва будівельних сумішей Siltec. Від інституту у Програмі взяли участь директор — Салій Іван Миколайович та заступник директора — Чаплай Ірина Віталіївна.

Учасниками програми стали провідні будівельні компанії: ПБГ "Ковальська", ТОВ "Бетон комплекс",

ПАТ "Термінал-М", Роял Хауз, Агромат-Декор, "Сока", ТМ "Тепловер" та ін.

Під час заходу були проведені ознайомлення з інженерно-технологічними рішеннями ПБГ "Ковальська", презентації бізнес-пропозицій, B2B.

Учасники Програми відзначили, що на сьогоднішній день існує необхідність створення комплексної системи проектування й управління будівництвом на основі єдиної системи класифікації та кодування всієї інформації, прийнятої для всіх учасників інвестиційного процесу та виявили активність у сприянні розвитку цього процесу.

Систематизована інформація від виробників та постачальників будівельних матеріалів, конструкцій, інженерних та технічних засобів забезпечить при проектуванні формування "бібліотек конструктивних елементів" з детальним описом усіх геометричних параметрів та технічних характеристик конструктивного елемента для прийняття архітектором та конструктором відповідного рішення щодо включення цього елемента в інформаційну модель проекту 3D.

На наступному етапі проектування та на етапі будівництва до запроектованих конструктивних елементів додаються дані щодо прив'язки цих елементів (матеріалів, конструкцій) до кошторисної нормативної бази (ціна, виробник, регіон), а також технологічні умови застосування цих конструктивних елементів, які забезпечують впровадження передових технологічних процесів у будівництві — визначення вартості робіт, що складається: з вартості матеріалів, використання технічних засобів, інструменту та трудомісткості виконання робіт, що впливають на строки та кінцеву вартість будівництва в цілому, тобто при формуванні 4D та 5D моделей на етапі будівництва.

У перспективі на наступному етапі 6D — експлуатації збудованих об'єктів, до кожного конструктивного елемента додаються характеристики щодо його експлуатації, ремонту і т. д.

Необхідною передумовою для впровадження BIM-технологій є вирішення таких питань щодо:

• автоматизованого обміну інформацією та базами даних у відкритому форматі відповідно до прийнятих міжнародних стандартів;

• забезпечення впровадження в учбових закладах навчальних програм з підготовки та перепідготовки кваліфікованих фахівців щодо навчання та практичного використання BIM-технологій у проектуванні, будівництві, виробництві, експлуатації та логістиці з використанням міжнародного досвіду;

• забезпечення взаємодії всіх громадських організацій та об'єднань, бізнес-партнерів, у т. ч. медійних засобів, включаючи інтернет-ресурси щодо організаційного, інформаційного, програмного та незначного (на даному етапі) фінансового забезпечення при впровадженні BIM-технологій в Україні.

Лише після реалізації зазначених передумов може йти мова про початок практичного впровадження BIM-технологій в Україні.

Реалізація зазначених передумов не має шансів на впровадження без належної уваги професійних гро-

мадських організацій та об'єднань, інвесторів, керівників відповідних проектних, підрядних організацій, виробників та постачальників матеріально-технічних ресурсів для будівництва [5].

**Висновки.** Підсумовуючи, можна констатувати: BIM сприяє точнішому проектуванню, опису робіт, найкращому оцінюванню витрат і планування ходу будівництва. Багато ризиків, таких як: проектні, технічні, ризики затвердження проекту, ризики інтерфейсів тощо можна знизити за допомогою BIM і підвищити прозорість та прийнятність, наприклад, за участю громадян.

При цьому, можна стверджувати — в Україні є всі передумови для швидкого і успішного впровадження BIM-технологій. Потрібно лише почати рухатись у цьому напряму. Органи державної влади повинні бути попереду, як головний забудовник, прискорюючи зміну культури проектування та будівництва. Саме тоді нам вдасться в глобально-цифровому столітті зберегти центральну роль української компетентності в проектуванні і будівництві, і далі зміцнити фундамент нашого добробуту — за допомогою інновацій та компетентності.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *В Україні* будівництво промислових об'єктів практично відсутнє [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://galinfo.com.ua/news/v_ukraini_budivnytstvo_promyslovyh_obiektiv_praktychno_vidsutnie_236523.html
2. *BIM* в Германии [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://verwaltung.ru/?p=1302.
3. *Беркута А. В.* Сучасний стан та деякі напрями реформування будівельної галузі у 2000–2004 роках / А. В. Беркута // Будівництво України. — 2000. — № 2.
4. *Бєлинський Є.* Методи впливу держави на ринок житла: завдання для розробки житлової політики в Україні / Є. Бєлинський // Економіка України. — 1998. — № 7.
5. *Удовенко О. М.* Будівництво в умовах ринкової економіки / О. М. Удовенко // Будівництво України. — 1999. — № 5.

**УДК 351**

***Рильська Вікторія Володимирівна,***
*аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, начальник управління соціального захисту населення, Каланчацька районна державна адміністрація Херсонської області, вул. Херсонська, 11, смт Каланчак, Херсонська область, 75800, Україна, тел.: (067) 657 71 55, e-mail: viktoriyarulskaya80@gmail.com*
*ORCID: 0000-0002-2682-7837*

***Рыльская Виктория Владимировна,***
*аспирант кафедры философии, теории и истории государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, начальник управления социальной защиты населения, Каланчацкая районная государственная администрация Херсонской области, ул. Херсонская, 11, пгт Каланчак, Херсонская область, 75800, Украина, тел.: (067) 657 71 55, e-mail: viktoriyarulskaya80@gmail.com*
*ORCID: 0000-0002-2682-7837*

***Rylska Viktoriia Volodymyrivna,***
*graduate student of the Dept. of philosophy, theory and history of public administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Head of the Department of Social Welfare, Kalanchak district state administration Kherson Region, Str. Hersonskaa, 11 Kalanchak town, Kherson region, 75800, Ukraine Tel .: (067) 657 71 55, e-mail: viktoriyarulskaya80@gmail.com*
*ORCID: 0000-0002-2682-7837*

# ЕФЕКТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КРАЇНАХ СКАНДИНАВІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті проаналізовано історію проведення децентралізації у зарубіжних країнах та її основні моделі. З метою виявлення проблемних аспектів при проведенні децентралізаційних реформ визначено специфіку їх здійснення у таких країнах, як Норвегія, Швеція та Фінляндія. На основі скандинавського досвіду узагальнено позитивні та негативні сторони здійснення децентралізації, а також визначено шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні.

**Ключові слова:** децентралізація влади, централізація, гілки влади, розподіл влади, місцеве самоврядування, територіальна громада.

## ЭФФЕКТ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В СТРАНАХ СКАНДИНАВИИ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

**Аннотация.** В статье проанализировано историю проведения децентрализации в зарубежных странах и ее основные модели. С целью выявления проблемных аспектов при проведении децентрализационных реформ определена специфика их осуществления в таких странах, как Норвегия, Швеция и Финляндия. На основе скандинавского опыта обобщенны положительные и отрицательные стороны осуществления децентрализации, а также определены пути реформ с децентрализации власти в Украине.

**Ключевые слова:** децентрализация власти, централизация, ветви власти, распределение власти, местное самоуправление, территориальная община.

## DECENTRALIZATION EFFECT IN NORTHLAND COUNTRIES: EXPERIENCE FOR UKRAINE

**Abstract.** The paper analyzes the history of decentralization implementing in foreign countries and its main models. In order to reveal problematic aspects during realization of decentralization reforms, their implementation specifics in Norway, Sweden and Finland are defined. On the basis of Scandinavian experience positive and negative decentralization features are summarized, also the ways to implement decentralization reforms in Ukraine are determined.

**Keywords:** decentralization of power centralization, branch, separation of powers, local government, local community.

---

**Постановка проблеми.** Сильне місцеве самоврядування — запорука ефективної економічної, соціальної та гуманітарної політики держави, один із основоположних рушіїв демократії, що дає можливість ефективно відповідати на виклики сучасного світу. Саме тому максимальна децентралізація влади є одним із головних принципів законодавства розвинених світових та європейських держав. Ці норми відображено у Європейській хартії про місцеве самоврядування, але до сьогодні ці принципи в Україні, яка є одним із підписантів цього документу, функціонують лише на папері. Проведення аналізу історичного досвіду скандинавських країн щодо становлення децентралізаційних процесів має на меті змінити загальнодержавні тенденції територіальної організації влади, максимально вплинути на ефективний розподіл повноважень та посилити відповідальність між центральною та місцевою владою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дуже важливим є той

факт, що без удосконалення територіальної організації державної влади побудувати принципово нову систему публічної адміністрації в ній неможливо. Процес децентралізації влади майже в усіх Європейських країнах супроводжувався територіальною реформою, яка привела до укрупнення територіальних одиниць.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких висвітлювалась ця проблема, показав, що такі науковці, як В. Аверянов, В. Алексєєв, І. Коліушко, П. Кондик, Н. Нижник, Л. Пашко, В. Тимощук та інші присвятили різним аспектам адміністративно-територіальної реформи багато уваги.

Незважаючи на значний внесок зазначених науковців у розробку теоретичних і практичних аспектів проведення децентралізації, залишається невирішеною низка проблем, зокрема, у частині особливостей запровадження європейського досвіду здійснення реформування публічної влади.

**Метою статті** є формування сучасних підходів щодо впровадження оптимальної моделі децентралізації влади в Україні з використанням досвіду скандинавських країн, визначення їх переваг та недоліків, обґрунтування можливості застосування здобутків розвинених країн світу у сфері проведення децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Всі країни Північної Європи (Скандинавії) у різний час уже провели свої головні реформи системи публічного управління, проте удосконалення управління — це постійний процес, тому важко сказати, що реформи завершені. Адже завершення одного етапу реформи плавно переходить у нову реформу. Для успішності реформи важливим є не тільки юридичний зміст її нормативних актів, а й інституційна та комунікаційна складова. Саме тому головним завданням візиту є: зміцнити знання щодо комунікації в процесі проведення реформ. Ця комунікація є дуже важливою для проведення такої реформи, як децентралізація у такій великій країні, як Україна, яка до того ж є досить неоднорідною, на відміну від країн Північної Європи [1, с. 5].

За останні кілька десятиліть у багатьох країнах відбулися масштабні реформи у сфері державного управління. З'явилися нові підходи в організації діяльності органів державної влади, державна служба почала орієнтуватися на високий рівень та ефективність у задоволенні потреб суспільства, актуалізувалися процеси самоорганізації громадян тощо. Не випадково важливою складовою при цьому є децентралізація влади, яка часто є специфічною для конкретної політико-адміністративної системи. Перш ніж перейти до розгляду особливостей децентралізації у скандинавських країнах, спробуємо окреслити основні підходи до трактування цього поняття.

У політологічній літературі та літературі з державного управління здебільшого використовується адміністративно-управлінський підхід до тлумачення децентралізації, в основу якого покладено делегування повноважень та відповідальності "згори униз". Свідченням цього є визначення, яке взяте з енциклопедичного словника з державного управління:

“децентралізація — це процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим” [2, с. 166] (мається на увазі від центральних органів влади до місцевих органів та органів місцевого самоврядування). Автори також згадують і про зворотний процес — централізацію, описуючи ці процеси разом як характеристики відносин між суб’єктом і об’єктом управління, які показують реальне співвідношення у розподілі повноважень та відповідальності при прийнятті рішень.

Рівень децентралізації залежить від загальної політичної кон’юнктури, авторитетності політичних сил, людських і фінансових ресурсів, якими володіє місцева влада. Децентралізація у владі та управлінні не може існувати поза державою.

Вона проводиться з ініціативи та під контролем центральної влади. Децентралізація також не можлива, якщо місцева влада слабка, обмежена у своїх діях та проводить лише політику центральної влади. Демократичне реформування системи державного управління можливе лише в разі надання реальної влади на місцях у всіх сферах здійснення політики. Наразі в кожній країні існують специфічні причини, форми децентралізації, унікальним є перебіг та еволюція відносин між центральною і місцевою владами. Не стали винятком і скандинавські країни.

Серед загальних ознак, які притаманні цій групі країн, можна назвати сильну центральну владу, дещо слабшу владу на регіональному рівні та доволі високий рівень місцевої автономії. Для моделі місцевого самоврядування скандинавських країн характерні аспекти функціональності й участі, тобто до політичного процесу залучена не тільки держава, а й нижні рівні управління, тобто впроваджена система з горизонтальним управлінням, в якій кожен територіальний рівень має власні повноваження та відповідальність, які не перетинаються з вищими рівнями [3, с. 71].

У Фінляндії місцеві влади відповідальні за надання послуг, які забезпечують щоденне благополуччя громадян. Дослідження показують, що фіни дуже цінують муніципальні послуги та із задоволенням ними користуються.

Функції та обов’язки місцевих влад у Фінляндії:

- управління загальноосвітніми та середніми школами, професійною та політехнічною освітою;
- навчання для дорослих, мистецькі класи, культура та відпочинок, утримання бібліотеки;
- денний догляд за дітьми, соціальне обслуговування для літніх людей та інвалідів, а також широкий спектр інших соціальних послуг;
- профілактична та первинна медична допомога, включаючи лікування у спеціалістів та стоматологів;
- охорона довкілля;
- контроль за будівництвом та землекористуванням на своїй території;
- водо-, енергопостачання, водовідведення, управління відходами, утримання доріг та вулиць;
- підтримка торгівлі та підприємництва, забезпечення зайнятості населення на своїй території.

Загалом у Фінляндії більше 400 територіальних громад. Більшість з них фінськомовні. Кожна десята громада класифікується як двомовна,

тобто відповідна кількість громадян на цій території розмовляє фінською та шведською, які є двома офіційними мовами в державі. Двадцять громад користуються тільки шведською.

Фінські місцеві влади постійно удосконалюють свої послуги, прагнучи забезпечити їх якість та ефективність. Для надання окремих видів послуг або виконання визначених функцій місцеві влади часто об'єднуються або започатковують окремі організації. У Фінляндії діють 230 об'єднаних влад, які надають послуги з освіти, соціального захисту та охорони здоров'я.

Фінські органи місцевого самоврядування мають високий рівень автономії, гарантований Конституцією. Кожні чотири роки жителі обирають місцеві ради шляхом вільних та демократичних виборів.

Прозорість та відкритість — базові принципи роботи фінського місцевого самоврядування. Акт місцевого самоврядування (закон) наголошує не тільки на представницькій демократії, а також і на можливості мешканців та споживачів послуг приймати участь та впливати на рішення на місцевому рівні. Місцеві влади забезпечують членів територіальної громади інформацією щодо поточних питань своєї діяльності, планів, результатів, прийнятих рішень та їх впливу.

Спеціальні служби консультують громадян щодо подачі заяв, запитань та можливості висловлення свого бачення проблем та шляхів їх розв'язання. Члени громади мають право пропонувати ініціативи з муніципальних питань. З цією метою можуть проводитися й місцеві референдуми.

Місцеві влади фінансують свою діяльність з коштів, які формуються за рахунок податків, трансфертів центрального уряду, різноманітних платежів та прибутків з продаж. Місцевий податок на прибуток, який сплачують мешканці, податок на нерухомість та корпоративний податок складають майже половину доходів місцевих бюджетів. Кожний орган місцевого самоврядування приймає самостійне рішення щодо ставки податку на прибуток громадян.

Для гарантування широкого діапазону державних послуг центральний уряд надає місцевим владам належну фінансову допомогу. Система трансфертів з державного бюджету спрямована на фінансове вирівнювання між місцевими владами та забезпечення для громадян рівного доступу до послуг по всій країні.

Річні витрати місцевих бюджетів складають 31 млрд євро. Державний бюджет країни становить 38 млрд [4].

Швеція, як і інші країни регіону, не уникнула необхідності реформування місцевого управління, яке відбулося в кілька етапів свого розвитку. На кожному з них проводилися чергові реформи адміністративно-територіального устрою, внаслідок яких місцева влада ставала ближчою до людей, і це забезпечило гідний рівень життя всіх громадян країни. Раніше в країні існувало понад 2 тис. комун з невеликою чисельністю населення. Вони відчували дефіцит фінансових ресурсів і не могли ефективно відповідати на тогочасні виклики. Тож були прийняті законодавчі зміни, у результаті яких кількість комун зменшилася. Крім змін у територіальному устрої, проводилися й інші реформи.

Зокрема, починаючи з 70-х років, за словами Ж. Чендлера, відбувся перехід від самоврядування з ознаками прямої демократії до сучасної функціональної репрезентативної системи. Передусім, реформи орієнтувалися на досвід Великої Британії, для якої характерні агентські відносини з широкою автономією між рівнями управління, запровадження ринкових відносин у сферу публічних послуг тощо. Згодом Швеція змогла знайти оптимальну модель розвитку, яка дає змогу структурам місцевої влади проводити спільну для всієї країни урядову політику й забезпечувати загальнодержавні та місцеві інтереси, не обмежуючи місцеву ініціативу та впроваджуючи ефективне місцеве урядування в населених пунктах. За формою державного устрою Швеція — унітарна держава, за формою правління — конституційна монархія. Державний апарат у Швеції доволі не численний — близько 17 % державних службовців працює в центральних органах влади, 23 % — на регіональному рівні, у той час як більшість соціальних послуг у Швеції надають муніципальні утворення, де задіяно майже 60 % державних службовців. Виконавча влада в державі належить Кабінету Міністрів, який формується парламентом (риксдагом). Адміністративно-територіальний поділ у країні включає 21 лен (регіональний рівень), кожен з яких поділяється на комуни, інакше кажучи, муніципалітети (місцевий рівень), загальна кількість яких — 290. На рівні держави питання місцевого управління вирішує парламент, уряд, спеціалізовані державні агентства. При цьому, якщо до компетенції держави входять питання охорони громадського порядку, оборони, будівництва доріг національного рівня тощо, то основний обсяг питань місцевого значення перебуває в межах компетенції органів місцевого самоврядування, в основу діяльності яких покладено принцип субсидіарності.

Так, шведські комуни мають два види повноважень: загальної компетенції у межах закону про місцеве управління і ті, що надаються спеціальним законодавством. До першого типу відносять повноваження, які стосуються життя населення і не входять до зазначеного переліку загальнодержавних (громадський транспорт, культурний розвиток, організація дозвілля громадян, благоустрій територій, використання земель тощо). До другого типу — повноваження, які передаються для вирішення з регіонального рівня на місцевий. Вони стосуються соціального забезпечення, аварійних служб, охорони навколишнього середовища та ін. Дослідження функціонування системи самоврядування в Швеції дає змогу окреслити шляхи розвитку та вдосконалення місцевого самоврядування в Україні, зважаючи на розпочату реформу децентралізації влади [3, с. 71].

Взагалі, на всіх рівнях здійснення влади політичні партії у Швеції є основним об'єднуючим фактором реалізації політики. Переважна більшість загальнодержавних політичних партій має власні представництва на регіональному та місцевому рівнях, їх політичні програми обов'язково включають розділи про стратегію розвитку місцевого само-

врядування, враховуючи специфіку окремих регіонів і комун.

Доволі дискусійним у процесі реформування системи державного управління та децентралізації, особливо сьогодні в Україні, є питання представництва державної влади в місцевих органах. Швеція вирішила його шляхом створення національних відомств (агенцій, управлінь, асоціацій тощо), муніципальних утворень, що працюють на правах громадських об'єднань. З одного боку, вони співпрацюють з урядом, розробляючи спільні рекомендації з того чи іншого питання, що вирішується на місцевому рівні. З другого боку, вони безпосередньо не впливають на рішення. Проте, зазвичай, такі рекомендації, розроблені експертами та урядовцями, є конструктивними та здебільшого мають підтримку на місцевому рівні. На нашу думку, це яскравий приклад співпраці органів місцевого самоврядування та держави, і йдеться тут, передусім, про реальне представництво держави, а не про втручання та безпосередній вплив з її боку [3, с. 72].

Досить актуальним для формування децентралізаційних процесів в Україні є досвід Норвегії.

Витоки сучасного місцевого самоврядування в Норвегії можна знайти в законі 1837 р., який вимагав, щоб кожний округ, сільський чи міський, сформував муніципалітет з обраними представниками. Ще коли Норвегія булла у складі унії зі Швецією, місцеві влади досягли високого ступеня автономії, що дало можливість їм побудувати інфраструктуру та розширити послуги соціального добробуту. Обов'язковий податок на доходи був запроваджений у 1882 р. і швидко замінив собою податок на нерухомість у якості головного джерела місцевих доходів, при цьому муніципалітети користувалися свободою у встановленні ставок податку.

Територіальна реформа 1960-х років скоротила кількість муніципалітетів з понад 700 до близько 450, і поступова консолідація продовжувалася на добровільній основі. Однак 28 з чинних 428 муніципалітетів все ще мають населення в одну тисячу і менше осіб, тож у 2014 р. уряд започаткував нову реформу, що має привести до подальшого об'єднання муніципалітетів, та можливо округів, у 2017 р. Парламент все ще прагне уникнути примусового об'єднання, але уряд заохочує муніципалітети до таких кроків фінансовими стимулами та наданням нових функцій більшим за розміром і більш спроможним одиницям.

З 1975 р. 19 рад округів обираються шляхом прямих виборів. Їх роль є меншою порівняно з муніципалітетами, особливо — з 2002 р., коли відповідальність за лікарні була передана центральному уряду. Держава також присутня на рівні округів, зокрема через губернаторів, які відповідають за нагляд над муніципалітетами. З точки зору фінансів, органи місцевої влади сьогодні є менш автономними, ніж це було у XIX ст., оскільки більше залежать від грантів центрального уряду і вже на практиці не можуть визначати ставки податку на доходи. Місцеве самоврядування також не має формального конституційного чи законодавчого захисту, як це передбачено в більшості інших Скандинавських країн і країн Балтії.

Незважаючи на це, місцева влада є потужною, відіграє ключову роль в освіті, охороні здоров'я й інших послугах соціального добробуту та має 20 % у загальній зайнятості населення. Норвезька асоціація місцевих і регіональних влад (KS) була створена у 1972 р. шляхом об'єднання Союзу міст Норвегії та Норвезької асоціації сільських муніципалітетів. Норвезька асоціація місцевих влад представляє всі муніципалітети та округи, а також близько 500 публічних підприємств як організація, що відстоює інтереси своїх членів і об'єднання роботодавців.

Видатки місцевого самоврядування в Норвегії становлять 15,4 % ВВП або 33,8 % загальних державних видатків, що є нижчим, ніж в інших Скандинавських країнах (хоча ВВП Норвегії є значно вищим частково завдяки доходам від видобутку нафти). Центральний уряд відповідає за університети і лікарні, але освіта і охорона здоров'я однак становлять суттєву частку місцевих бюджетів. Найбільшою статтею є соціальні послуги (що включають догляд за літніми людьми, інвалідами й охорону дитинства). За даними Міністерства фінансів, муніципальні доходи у 2015 р. складалися з податкових надходжень (40 %), загальних державних субвенцій (35 %), цільових трансфертів (5 %), відшкодування сплаченого ПДВ (5 %) і плати й зборів з користувачів (14 %). Основним джерелом податкових надходжень є податок на доходи фізичних осіб. У 2015 р. 27 % становила національна ставка, яка розподілялася таким чином: 11,35 % — муніципалітетам, 2,6 % — округам і 13,05 % — центральному уряду. Ці максимальні ставки встановлюються щороку Парламентом.

Органи місцевої влади можуть обрати нижчу ставку, але уряд знеохочує це шляхом відповідного скорочення субвенцій, і жодна місцева влада не скористалася цією можливістю з 1979 р. Муніципалітети також одержують частку податку на розкіш (за фіксованою ставкою 0,7 %) і можуть стягувати місцеві податки на нерухомість та користування природними ресурсами. До 2007 р. податок на нерухомість по суті обмежувався міськими територіями, тож не був доступний для всіх муніципалітетів. З того часу сфера охоплення розширилася, і в 2014 р. 341 муніципалітет обрав стягнення податку на нерухомість, що становить трохи більше 5 % у загальному обсязі місцевих податкових надходжень.

Як і в інших Скандинавських країнах, протягом останніх років спостерігається тенденція до все більшого використання цільових грантів. Утім нецільові субвенції залишаються найбільшим джерелом трансфертів і є найбільш важливими в цілях перерозподілу.

Отже, муніципалітети в Норвегії мають багато викликів і можливостей, подібних до того, з чим стикаються їхні партнери з країн ЄС. Муніципалітети є активними в таких напрямах, як транскордонне співробітництво, відновлювана енергія, Культурна столиця Європи та молодіжні обміни, що, як і повсюди, є легшим для тих, хто має більші організаційні ресурси. Муніципалітети також зобов'язані впроваджувати або дотримуватися правил ЄС

у таких сферах, які є непростими для місцевої влади будь-якої країни, включаючи державну допомогу, публічні закупівлі, законодавство про працю та стандарти щодо навколишнього середовища [5, с. 33].

Оцінюючи досвід країн ЄС щодо моделі фінансового забезпечення місцевого розвитку, розподілу повноважень між державою та субнаціональними одиницями, слід зважати на "надцентралізований" розподіл коштів, призначених для цілей розвитку. Для так званих "транзитивних" країн, які зустрічаються зі суттєвими бюджетними обмеженнями, такий інструмент є надзвичайно важливим і дає змогу територіальним системам використовувати додаткові ресурси для співфінансування проектів розвитку, зберігаючи можливості щодо покриття поточних витрат за рахунок власних ресурсів. При цьому основними об'єктами регіональної політики ЄС є власне регіони, а не муніципалітети чи комуни. Тому децентралізовані моделі країн-членів ЄС часто закріплюють більше повноважень, пов'язаних з розвитком за регіональним рівнем, тоді як на місцях вирішуються поточні господарські та соціальні питання [6, с. 9].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, дослідивши досвід країн Скандинавії можна взяти за основу визначення критеріїв укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць, а саме:

• територія і чисельність населення;

• функції (завдання, компетенція), що виконуються органами влади різного територіального рівня;

• ступінь політичної та фінансової автономії територіальних органів;

• механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби або із залученням приватного сектору).

Метою адміністративно-територіальних реформ повинно бути підвищення ефективності надання послуг населенню та наближення влади до людей.

Реформи мають здійснюватися комплексно на основі науково обґрунтованих, достовірних програм з урахуванням зарубіжного досвіду, власних помилок минулих років, особливостей та потенціалу регіонів.

Більш ефективними адміністративно-територіальними реформами є ті, що ініціювалися безпосередньо громадами, а не нав'язувалися "згори". Та навіть якщо має місце державна ініціатива, перетворенням мають передувати широке громадське обговорення.

Вирішити проблеми вітчизняної економіки, зокрема зовнішніх впливів екологічно неприйнятних виробництв без розв'язання проблеми створення конституційного власника ресурсів — територіальної громади та дотримання прав — неможливо.

Територіальна громада є гарантом закріплення прав власності та їх формалізованого перерозподілу в разі потреби. Як показує досвід, створити громаду — власника ззовні неможливо.

Без власної активності, без фактичної громади жодні найсприятливіші законодавчі ініціативи не дадуть жодного довготривалого результату, що міг би відобразитися у добробуті учасників громади.

Застосування досвіду децентралізації влади у скандинавських країнах з урахуванням особливостей адміністративно-територіальної реформи в Україні дасть змогу забезпечити як загальнодержавні, так і місцеві інтереси об'єднаних громад. Імплементація такого досвіду та пошук оптимальної моделі децентралізації в інших сферах управління є перспективними напрямами подальших наукових досліджень.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Скандинавський* шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції / А. Ткачук. — Київ: Логос, 2015. — 124 с.
2. *Енциклопедичний* словник з державного управління / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — Київ : НАДУ, 2010. — 820 с.
3. *Сухенко В. В.* Досвід децентралізації влади в Швеції: досвід для України / В. В. Сухенко [Електронний ресурс] // Вісн. НАДУ при Президентові України (Серія "Держ. управління"). — 2016. — № 3. — Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua
4. *Місцеве* самоврядування у Фінляндії [Електронний ресурс]. — Підготовлено за матеріалами сайту Асоціації місцевих і регіональних влад Фінляндії. — Режим доступу: http://tergromada.blogspot.com
5. *Місцеве* самоврядування в країнах скандинавії та балтії — skl international Hornsgatan 15 SE-118 82 Stockholm Sweden [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://2.auc.org.ua
6. *Данілишин Б. М., Пилипів В. В.* Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України [Електронний ресурс] / Б. М. Данілишин, В. В. Пилипів // Регіональна економіка. — 2016. — № 1. — Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua

**УДК 81’243:378.147**

***Сазикіна Тетяна Павлівна,***
*кандидат філологічних наук, доцент кафедри професійної англійської мови Одеського національного морського університету, 65029, м. Одеса, вул. Мечникова, 34, тел.: (098) 22 12 035, e-mail: tatianasaz@mail.ru*
*ORCID: 0000-0002-2707-4785*

***Сазыкина Татьяна Васильевна,***
*кандидат филологических наук, доцент кафедры профессионального английского языка Одесского национального морского университета, 65029, г. Одесса, ул. Мечникова, 34, тел.: (098) 22 12 035 e-mail: tatianasaz@mail.ru*
*ORCID: 0000-0002-2707-4785*

***Sazikina Tetyana Pavlivna,***
*PhD of Philology Science, assistant professor of the Dept. of English professional of the Odessa National Maritime University, 65029, Odessa, st. Mechnikov, 34, tel.: (098) 22 12 035, e-mail: tatianasaz@mail.ru*
*ORCID: 0000-0002-2707-4785*

# ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ІНТЕНСИВНИХ МЕТОДІВ НАВЧАННЯ ІНОЗЕМНИМ МОВАМ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті розглядаються різні лінгвістичні та методичні особливості метода інтенсивного навчання іноземним мовам. Порівнюються традиційні та новітні методики викладання. Досліджується комунікативно-рольовий підхід у навчанні іноземним мовам. Аналізуються психологічні та методичні питання навчання іноземним мовам. Особлива увага приділяється інтерактивним методам навчання. Виокремлюються мультимедійні засоби. Наведено принципи тренувальних вправ при вивченні аспектів іноземної мови.

**Ключові слова:** іноземні мови, інтенсивний метод, інтерактивні методи, рольові ігри, комунікативний підхід.

## ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ИНТЕНСИВНЫХ МЕТОДОВ ОБУЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫМ ЯЗЫКАМ В ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЯХ УКРАИНЫ

**Аннотация.** В статье рассматриваются лингвистические и методические особенности метода интенсивного обучения иностранным языкам. Сравниваются традиционные и новейшие методы преподавания. Исследуется коммуникативно-ролевой подход в обучении иностранным языкам. Анализируются психологические и методические вопросы обучения иностранным языкам. Особое внимание уделяется интерактивным методам обучения. Выделяются мультимедийные средства. Приводятся принципы составления тренировочных упражнений при изучении аспектов иностранного языка.

**Ключевые слова:** иностранные языки, интенсивный метод, интерактивные методы, ролевые игры, коммуникативный подход.

## PECULIARITIES OF INTENSIVE METHODS' APPLICATION IN TEACHING FOREIGN LANGUAGES AT UKRAINIAN HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS

**Abstract.** The article is dedicated to the linguistic and methodological peculiarities of the intensive teaching of foreign languages. There are compared traditional and up-to-date methods of teaching. Detailed approach is given to the communicative-role approach to teaching foreign languages. Psychological and methodological points of on intensive teaching of foreign languages are analyzed. Special attention is paid to the interactive teaching methods. Multi media means of teaching are emphasized. There are given principles of composing training exercises in teaching various aspects of a foreign language.

**Keywords:** foreign languages, intensive method, interactive methods, role plays, communicative approach.

---

**Постановка проблеми.** Для успішного спілкування іноземною мовою сучасному спеціалісту, крім фонових історичних та культурних знань, вміння активно вживати потрібні лексичні та граматичні структури, необхідно досягти такого рівня володіння іноземною мовою, який дає змогу гнучко реагувати на непередбачувані зміни під час бесіди, швидко визначати адекватну лінію мовної поведінки, без помилок вибирати конкретні мовні засоби [1, с. 15]. Педагогічна мета навчання будь-якій дисципліні безпосередньо випливає із соціальної мети та соціальної сутності навчання. Нові вимоги суспільства до освіти, точніше, до рівня освіченості і розвитку особистості, нові умови життя диктують потребу щодо змін методів викладання.

Методика викладання іноземної мови пройшла довгий шлях розвитку від реформи початку минулого

століття до реформи сьогодення. Актуальність інтенсивного навчання іноземним мовам доведена вже протягом довгого часу, але це питання не втрачає важливості. Під поняттям "інтенсивне навчання" взагалі розуміють, що студент приділяє навчанню багато годин на день протягом короткого періоду часу. Однак у цьому розумінні інтенсивного навчання криється багато невизначеного, наприклад, яким сферам іноземної мови треба приділяти увагу, а якими нехтувати; скільки часу краще вивчати певні аспекти; яким чином вивчати ці аспекти тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Метод інтенсивного навчання за допомогою занурення було розроблено наприкінці 70-х — на початку 80-х років XX ст. на основі концепції Г. К. Лозанова та Г. А. Китайгородської [2; 3]. Цей метод передбачав активізацію особистого та колективного запровадження навчального матеріалу та практики оволодіння ним у різних комунікативних ситуаціях, мобілізацію прихованих психологічних резервів. Однак і цей метод мав невирішені та дискусійні аспекти, оскільки він не передбачав самостійну домашню роботу, систему тренувальних вправ, що виробляють мовний автоматизм.

Частково ідеї Г. К. Лозанова та Г. А. Китайгородської були використані при розробці інших методів інтенсивного навчання мовам. Зазвичай такий метод означає, що традиційна програма курсу скорочена та в ній залишено тільки найважливіші (з точки зору розробників) базові чи деякі найчастотніші теми. Розробники можуть назвати курс інтенсивним, якщо, наприклад, він включає граматику у скороченому, стислому вигляді. Інший курс можна назвати інтенсивним, якщо його метою є підготовка студента по якійсь невеликій темі, наприклад, проведення бізнес-презентації та спілкування на цю тему. Значний внесок у розвиток інтенсивного методу навчання було внесено І. А. Зімнєй, О. Н. Леонтьєвим, Р. Ю. Мартиновою, І. П. Підласим, І. В. Рахмановим [4–9].

Психологічні та лінгвістичні засади для створення методики інтенсивної комунікації були розроблені О. О. Бодалєвим, В. М. Ляудіс, Л. О. Петровською, О. О. Вербицьким, В. Т. Кудрявцевим, О. М. Матюшкіним, К. Коффкою, Н. Чомскі, Л. Блумфілдом, Е. Торндайк [10–19].

Предметом дослідження є інтенсивне навчання іноземним мовам. Об'єктом вивчення слугують дистанційні курси навчання кількох вишів м. Одеси та британські підручники англійської мови (Cambridge, Oxford, видавництв Longman, Pearson).

**Мета дослідження** — вивчення різних сторін інтенсивного методу навчання іноземній мові з точки зору методики та аспектів мови.

**Виклад основного матеріалу.** Корінні зрушення у підході до навчання іноземній мові пов'язані з виникненням соціальної потреби у практичному, часом утилітарному, володінні нею. Першочерговим завданням для фахівців усіх напрямів діяльності (звичайно, за винятком саме філологів) стало формування мовленнєвих дій, мовленнєвих вмінь, мовленнєвої поведінки, а не вивчення системи мови. Поява методів викладання, що орієнтовані на

досягнення практичних результатів, було детерміновано новими психологічними і лінгвістичними теоріями (К. Коффка, Н. Чомскі, Л. Блумфілд, Е. Торндайк) [16–19]. Однак поряд з виникненням нових методів граматико-перекладний метод, який часто називають "традиційним", продовжував домінувати у наших вищих навчальних закладах. Його "кроки" можна знайти й сьогодні у програмах з викладання нерідним мовам та в підручниках, що видаються, хоча вочевидь вже доведено, що навіть багаторічне навчання у межах цього методу не формує комунікативної компетентності.

Завдання навчити студентів швидко оволодіти вміннями та навичками для отримання достатньої комунікативної компетентності намагалися вирішити представники суто аудіолінгвального та аудіовізуального інтенсивних методів навчання. Проте психологами, лінгвістами і викладачами іноземних мов були виявлені недоліки цих методів. Вони зводяться до наступного: для аудіолінгвального напряму характерне надмірне захоплення суто механічними вправами; мала кількість мовленнєвих вправ; недооцінка ролі рідної мови й індивідуальних особливостей тих, хто навчається; невиправданий розрив у навчанні усного і письмового володіння іноземною мовою. Для прибічників аудіовізуального методу притаманне виключення рідної мови, семантизація мовленнєвого матеріалу тільки за допомогою зорового уявлення, відрив навчання усного мовлення від навчання читанню і письму. Не дивлячись на це, такі принципові положення обох напрямів, як пріоритет усного мовлення та відбір базисних моделей та мовленнєвих зразків, а також принципи ситуативності й глобальності навчання в аудіовізуальному методі, безсумнівно, позитивно вплинули на подальший розвиток методики викладання іноземних мов.

Визначальним в інтенсивному методі стає не заучування лексики і граматичних правил, а реалізація мовних потреб тих, хто навчається, здійснення ними власних комунікативних намірів. При такому підході особливої гостроти набувають проблеми мотивації навчання. Мотивація — це те, що виділяється сьогодні методистами і лінгвістами всього світу як необхідна передумова й умова успішного оволодіння мовою.

Ряд напрямів сучасної психологічної та педагогічної теорії визначає процес навчання як взаємно опосередковану активність викладача і того, хто навчається. Соціальною проблемою сучасної педагогічної психології стає проблема діалогу у навчанні чи проблема педагогічного спілкування (О. О. Бодалєв, В. М. Ляудіс, Л. О. Петровська та ін.) [10–12]. Зростає інтерес до групових та колективних форм пізнавальної діяльності. Визначилась також тенденція переходу від інформативних до так званих активних форм і методів навчання з включенням елементів проблемності, дослідницького пошуку, на відміну від жорстких засобів управління навчально-виховним процесом, на користь розвиваючих, активізуючих, інтенсивних та ін. (О. О. Вербицький, О. О. Леонтьєв. О. М. Матюшкін, В. Т. Кудрявцев та ін.) [5; 13–15].

З метою інтенсивного вивчення іноземної мови студенти повинні оволодіти певними комунікативними стратегіями. Стратегії поділяються на групи та мають певні правила. Перше правило базується на дотриманні загальних вимог на організаційно-комунікативному рівні та передбачає знання структури процесу спілкування та допустимої тематики. Друге правило передбачає знання стратегій, які дають змогу вживати різні мовні засоби (у тому числі формули спілкування) та відповідають поставленим комунікативним завданням. Кожна з комунікативних стратегій має відповідне лінгвістичне оформлення, яке викладач іноземної мови повинен практично закріплювати на заняттях.

Якість освіти визначається станом та результативністю процесу викладання, його відповідністю вимогам та очікуванням суспільства. Воно обов'язково включає соціальну складову, яка передбачає інтелектуальний розвиток того, хто навчається, та його мотивацію до постійного самостійного вдосконалення. Значну роль у підвищенні якості освіти у вищих навчальних закладах відіграє використання комп'ютерних технологій [6, с. 8]. Інтенсивне використання інтерактивних методів навчання вже показали свій позитивний вплив на спрямованість цілей та змісту вищої освіти у сфері вивчення іноземних мов. Використання мультимедійних технологій дає можливість викладачам позбутися традиційних рутинних методів діяльності, креативно пояснювати навчальний матеріал та відпрацьовувати вміння та навички. Методично правильне використання інформаційно-комунікаційних технологій дає змогу змінити сам процес навчання, перенести акцент з простого заучування на пізнання у процесі реалізації власних вмінь та навичок [6, с. 9].

Можливо створення віртуального мультимедійного середовища навчання інтенсивній іншомовній комунікації за допомогою наступних засобів:

• віртуальна медіатека з мультимедійними курсами навчання;

• віртуальна фонотека з аутентичними аудіоматеріалами на іноземній мові;

• віртуальна відеотека на іноземній мові;

• віртуальна довідкова система, що може включати багатомовні словники, лексико-граматичні довідники, мультимедійні енциклопедії;

• віртуальна бібліотека електронних посібників, методичних розробок та ін.;

• мережа супутникового та локального телебачення.

Велику роль в інтенсифікації навчання іноземній мові грає презентація. Поняття "презентація" стало об'єктом наукового дослідження у сфері педагогіки відносно недавно. У соціальних науках це поняття вже давно відомо, їм користуються у такий спосіб надання інформації, який не тільки дає нові знання, а й ставить на меті викликати довіру до них, втілювати у власні переконання та впливати на наступну поведінку індивіда. Відомо, що презентація ставить на меті введення певної інформації [20, с. 20–21].

Інформація обов'язково повинна нести певний смисл. Як відомо, смисл оформлюється у свідомості людини

у вигляді слів, образів та відчуттів. Людина здатна створювати новий смисл за допомогою семантики, тому Р. Ю. Мартинова пропонує називати смислову інформацію семантичною. Як вказує фахівець, під час передачі семантичної інформації повинно існувати так зване "узгодження" між джерелом та приймачем сигналів смислового змісту у вигляді слів, фраз, граматичних та фразеологічних зворотів, які загально зрозумілі, у достатньому для усіх сторін якості та обсязі [6, с. 12–13]. Це означає, що передача та прийом інформації можливі тільки за умов її лінгвістичної доступності. Інформація у різних обставинах (професійних, побутових, різних видах спілкування) доступна по-різному.

Згідно досліджень науковців, в основі процесу засвоєння знань лежить повторення певного обсягу нової інформації. Саме повторення при правильній організації веде до більш поглибленого засвоєння матеріалу. Чим робота стосовно повторення активніша та осмислена, тим міцніше засвоюється матеріал. Таким чином, багаторазове повторення навчального матеріалу перетворює поверхневі знання у міцні. Але набуття міцних знань ще не достатнє для утворення практичних знань та навичок. "Подлинное усвоение — это и овладение и умение оперировать изученным материалом в соответствии с различными задачами, которые смогут встать при использовании приобретенных знаний в теоретических и практических целях" [20, с. 507].

Засвоєння презентаційного іншомовного матеріалу відбувається на основі системно-комунікативного методу та проходить у три етапи. На першому етапі окремий лексичний або граматичний матеріал повторюється у різних режимах в усній та письмовій формах доти, поки у студентів встановляться відповідні знання. Фахівці наводять розрахунки середньої необхідної кількості повторень. Показником засвоєння окремих мовних одиниць є здатність студента відтворити матеріал у тому вигляді, в якому його презентували на рідній мові при його сприйнятті на іноземній (рецептивні знання) та на іноземній мові при його сприйнятті на рідній (репродуктивні знання). Якщо наступний етап активізації матеріалу не почнеться через кілька годин, почнеться його забуття [6, с. 40]. Через дві доби первинний матеріал зберігається лише на чверть [20, с. 283].

На другому етапі той самий матеріал презентується у вигляді словосполучень та окремих речень для його багаторазового повторення у різних режимах, у різному мовному оточенні, у різних формах. Показником сформованості навичок є здатність кожного студента вимовити лексеми або граматичні структури у комбінації з тими, що вивчалися раніше, на рівні словосполучень та речень у темпі звичайної мови та без помилок на рідній та іноземній мові (рецептивні та репродуктивні навички). Однак швидка та безпомилкова репродукція словосполучень та речень у межах вивченого іншомовного матеріалу ще тільки слугує міцною базою для розвитку мовленнєвої діяльності [7, с. 53]. На третьому етапі розвиваються вміння використовувати іншомовний матеріал, що вивчається,

комплексно в усіх видах мовленнєвої діяльності. Таким чином, на цьому етапі іншомовний матеріал використовується не в заучених текстах, а у вільному смисловому викладі [20, с. 507].

У більшості провідних англомовних шкіл світу, у тому числі Оксфордській, Кембриджській та Лондонській, використовується комунікативний підхід. Такий підхід має на меті інтегрований розвиток усіх видів мовленнєвої діяльності (читання, письма, аудіювання, мовлення) для досягнення комунікативних цілей, іншими словами, оволодіння засобами спілкування, спрямоване на практичне застосування їх у процесі спілкування. З власного досвіду можу сказати, що у методиці таких шкіл, хоча вони працюють по всьому світу та видають загально розповсюджені підручники, також є недоліки. У них часто комунікативність підміняється наданням інформації, тобто фактичним матеріалом. Наприклад, яке з наукових досягнень ви б узяли у давні часи; розкажіть про відомого актора/спортсмена; які б видатні місця у Великій Британії ви б порадили відвідати (розповідь на 3–5 хвилин), або: назвіть вимоги до працівників вашої майбутньої фірми; сформуйте девіз майбутнього підприємства (протягом кількох хвилин). Це орієнтація, по-перше, на пам'ять, а, по-друге, на вміння красномовно подати вивчений матеріал, але це не спілкування. Це завчений монолог, дуже часто складений учителем, який ніяк не відноситься до думок чи поглядів того, хто навчається, а результат репетирування певних тем. Дуже часто такі теми навіть викликають моє роздратування, наприклад, що ви будете робити в останній день світу? тощо.

Основними прийомами інтенсивного навчання іноземній мові є рольові/ділові ігри, ситуаційні завдання, які є засобами спілкування (фонетичним, лексичним, граматичним). Особливу увагу методисти приділяють рольовим іграм. "Рольова гра — це умовне відтворення її учасниками справжньої практичної діяльності людей, створення умов реального спілкування" [7, с. 52]. Рольова/ділова гра мотивує розумову діяльність, навчає формулювати мету та кінцевий результат діяльності, що корисно для професійної діяльності взагалі. Тут дуже важливим є принцип інтерактивності, оскільки в умовах групової взаємодії відбувається створення спільного мовного фонду в межах певної сфери спілкування, тому підвищується не тільки мотивація, а й успішність оволодіння інформацією та закріплення мовних навичок.

Вже давно обмежене використання рідної мови під час навчання іноземній, що визнано корисним. Але багато викладачів відзначають, що вивчити іноземну мову чи навчити цій мові інших без використання рідної мови неможливо, оскільки не всі лексичні одиниці можна зобразити на малюнках; при поясненні значення слів іноземною мовою можуть виникати нові незнайомі слова, а при викладанні іноземної мови у немовному вищому навчальному закладі від студентів вимагається чітке знання термінів як іноземною мовою, так і рідною. Більшість цих термінів вони на перших курсах ще не знають. Також корисним є використання

рідної мови під час вивчення граматики, оскільки тільки вивчення кліше речень, наприклад, у різних іншомовних граматичних часах не гарантує розуміння особливостей граматичних часів іноземної порівняно з рідною мовою (граматичні часи української та російської мов дуже відрізняються від часів германських та романських мов), не говорячи про модальні дієслова, безособові форми дієслова, конструкції з ними, прикметник тощо.

Говорячи про інтенсивну комунікативну спрямованість навчання, не треба забувати прості граматичні та лексичні тренувальні вправи, переклад окремих фраз чи речень, оскільки такі завдання допомагають автоматизувати використання певних шаблонів, конструкцій. Треба також відпрацьовувати окремі речення, ситуації, уривки інформації (заучування зразків діалогів та монологічних висловлювань) тощо. Як відомо, відпрацьовувати та повторювати вже вивчений матеріал після його засвоєння дуже зручно за допомогою різноманітних вправ та міні-тестів.

**Висновки і перспективи подальших пошуків.** Бурхливий розвиток науково-технічного прогресу, надмірність інформації та різного роду перевантаження, прискорення ритму життя у суспільстві, гострий дефіцит часу — така специфіка останніх десятиліть. При цьому потреба у вивченні іноземних мов неймовірно зростає. Зараз неможливо уявити практичне оволодіння іноземною мовою без використання інтенсивного методу навчання. Інтенсивне навчання осмислюється багатьма спеціалістами як оптимальний засіб реалізації тенденції науково-технічного прогресу. Відображуючи основні соціальні вимоги, воно пропонує реалістичний і послідовний шлях до оволодіння іншомовним спілкуванням. Результат навчання — комунікативна компетентність студентів, здатність активно і творчо брати участь у спілкуванні іноземною мовою [6].

Особливого значення та поширеності у світі вже набув метод дистанційного навчання, який також можна віднести до інтенсивного. Цей інноваційний напрям зумовлений високим рівнем розвитку сучасних інформаційних технологій. Водночас, говорячи про інтенсивну комунікативну спрямованість навчання, не треба забувати прості граматичні та лексичні тренувальні вправи, переклад окремих фраз чи речень, оскільки такі завдання допомагають автоматизувати використання певних шаблонів, конструкцій.

Наукове обґрунтування інноваційних методів виходить далеко за методичні межі, широко послуговуючись дослідженнями психології, а саме різних її галузей. Особливе місце займає вирішення соціально-психологічних проблем: оволодіння навичками іншомовного спілкування, дослідження впливу групових процесів на успішність навчання, розвиток особистості у колективній учбовій взаємодії. Усі ці проблеми, а також роль викладача як особистості, розуміння самими студентами необхідності володіння іноземними мовами потребують подальшого вивчення та впровадження нових методів навчання як з боку педагогів-теоретиків, так і з боку викладачів-практиків, а також психологів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Иванова О. В., Черник Н. Н.* Коммуникативные стратеги и их роль в подготовке специалистов в неязыковом вузе / О. В. Иванова, Н. Н. Черник // Межкультурная коммуникация и профессионально ориентированное обучение иностранным языкам: Материалы IV Междунар. науч. конф., посвящ. 89-летию образования Белорус. гос. ун-та, Минск, 29 окт. 2010 г. / редкол.: В. Г. Шадурский [и др.]. — Минск: Изд. центр БГУ, 2010. — С. 15–16.
2. *Lozanov G. K.* Suggestopaedia — Desuggestive Teaching Communicative Method on the Level of the Hidden reserves of the Human Mind / G. K. Lozanov. — Vienna: International Centre for Desuggestology, 2005. — 140 p. — Access mode: www2.vobs.at/ludescher/pdf files/SUGGESTOPAEDIA — book.pdf
3. *Китайгородская Г. А.* Методика интенсивного обучения иностранным языкам / Г. А. Китайгородская. — Москва: Наука, 1986. — 183 с.
4. *Зимняя И. А.* Психология обучения не родному языку / И. А. Зимняя. — Москва: Высш. шк., 1989. — 219 с.
5. *Леонтьев А. А.* Язык, речь, речевая деятельность / А. А. Леонтьев. — Москва: Наука, 1999. — 214 с.
6. *Мартынова Р. Ю.* Методологические основы презентации как вида речевой деятельности / Р. Ю. Мартынова. — Одесса: Изд-во ООО "Лерадрук", 2012. — 99 с.
7. *Мартынова Р. Ю.* Пути преодоления противоречий в процессе формирования навыков и умений при обучении иностранным языкам / Р. Ю. Мартынова // Наук. вісн. ПДПУ ім. К. Д. Ушинського. — Вип. 5–6. — Одеса, 2000. — С. 50–56.
8. *Подласый И. П.* Педагогика: Новый курс: учеб. для студ. высш. учеб. заведений / И. П. Подласый. — в 2 кн. — Москва: Педагог. науки, 2002. — Кн. 1. — 576 с.
9. *Рахманов И. В.* Сознательно-сопоставительный метод / И. В. Рахманов // Основные направления в методике преподавания иностранных языков в XIX–XX вв. — Москва: Наука, 1972. — 317 с.
10. *Бодалев А. А.* Личность и общение / А. А. Бодалев // Избранные психологические труды. — 2-е изд. — Москва: Междунар. пед. акад., 2012. — 328 с.
11. *Ляудис В. М.* Методика преподавания психологии [Электронный ресурс] / В. М. Ляудис. — 5-е изд. — Санкт-Петербург: Питер, 2008. — 192 с. — Режим доступа: knigalit.ru/avtori/lyaudis-valentina/
12. *Петровская Л. А.* Социально-психологический тренинг: Воздействие как интенсивное общение [Электронный ресурс] / Л. А. Петровская. — 4-е изд. — Москва: Изд-во Моск. ун-та, 2002. — 440 с. — Режим доступа: www.koob.ru/petrovskaya/
13. *Вербицкий А. А., Ларионова О. Г.* Личностный и компетентностный подходы в образовании. Проблемы интеграции [Электронный ресурс] / А. А. Вербицкий, О. Г. Ларионова. — 2009. — Режим доступа: www.nashol.com/knigi-po-pedagogike/#po_avtoram_96
14. *Кудрявцев В. Т.* Инновационное дошкольное образование: опыт, проблемы и стратегия развития [Электронный ресурс] / В. Т. Кудрявцев. — 1997–2000. — Режим доступа: dic.academic.ru/dic/rsf/ruwiki/992344
15. *Матюшкин А. М.* Проблемные ситуации в мышлении и обучении [Электронный ресурс] /

А. М. Матюшкин. — 2007. — Режим доступа: www. koob.ru/matyushkin/
16. *Коффка К.* Психология ощущений и восприятия [Электронный ресурс] / К. Коффка. — 2-е изд. — Режим доступа: https://www.livelib.ru/author/545869/top-k-koffka
17. *Chomsky N.* Rules and Representations.Reprint / N. Chomsky. — New York: Columbia University Press, 2005. — Access mode: https://linguistics.mit.edu/user/Chomsky/
18. *Bloomfield H.* Language / L. Bloomfield. — New York: Henry Holt. — Access mode: https://books.google.com.ua/books?isbn...
19. *Thorndike E. L.* Human Learning / E. L. Thorndike. — [Electronic resource].– Access mode: https://babel.hathitrust.org/egi/pt?id=mdp.39015010306069...
20. *Рубинштейн С. Л.* Основы общей психологии / С. Л. Рубинштейн. — Санкт-Петербург: Питер, 2009. — 713 с.

**УДК : 353.1:321.7**

***Соловйов Євген Володимирович,***
*аспірант кафедри політичної аналітики та прогнозування, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Софії Перовської, 5, 10 поверх, к. 1000, тел.: (097) 667 84 94, e-mail: ljuka76@bk.ru*
*ORCID: 0000-0002-1463-646X*

***Соловьев Евгений Владимирович,***
*аспирант кафедры политической аналитики и прогнозирования, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Софьи Перовской, 5, 10 этаж, к. 1000, тел.: (097) 667 84 94, e-mail: ljuka76@bk.ru*
*ORCID: 0000-0002-1463-646X*

***Solovyov Yevhen Vladimirovich,***
*Graduate student of the Dept. of Political Analysis and Forecasting, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, st. Sofia Perovskaya 5, 10th floor, k. 1000, tel.: (097) 667 84 94, e-mail: ljuka76@bk.ru*
*ORCID: 0000-0002-1463-646X*

# ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СИСТЕМІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ВИМУШЕНОЇ МІГРАЦІЇ

**Анотація.** Демократична трансформація в Україні прямо чи опосередковано пов'язана із залученням інститутів громадянського суспільства до системи механізмів державного регулювання в різних сферах життєдіяльності суспільства. Однією з актуальних проблем державного регулювання, яка потребує залучення інститутів громадянського суспільства, є вимушена внутрішня міграція. Зокрема, особливої ваги набуває завдання дослідження форм взаємодії інститутів громадянського суспільства з державними органами у сфері внутрішньої вимушеної міграції.

**Ключові слова:** внутрішня вимушена міграція, міграційний процес, суб'єкт державного регулювання, повноваження, взаємодія, інститут громадянського суспільства.

## ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРЕННЕЙ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ

**Аннотация.** Демократическая трансформация в Украине прямо или косвенно связана с привлечением институтов гражданского общества к системе механизмов государственного регулирования в различных сферах жизнедеятельности общества. Одной из актуальных проблем государственного регулирования, которая требует привлечения институтов гражданского общества, это вынужденная внутренняя миграция. В частности, особое значение приобретает задача исследования форм взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами в сфере внутренней вынужденной миграции.

**Ключевые слова:** внутренняя вынужденная миграция, миграционный процесс, субъект государственного регулирования, полномочия, взаимодействие, институт гражданского общества.

## CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE INTERNAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF FORCED MIGRATION

**Abstract.** The democratic transformation in Ukraine directly or indirectly linked to the involvement of civil society in the system of state regulation mechanisms in various spheres of society. One of the topical issues of state regulation that requires the involvement of civil society is forced internal migration. In particular, the task becomes particularly important study forms of cooperation of civil society with government agencies in the field of internal forced migration.

**Keywords:** forced internal migration, the migration process, the subject of state regulation powers, cooperation, civil society.

---

**Постановка проблеми.** Одним із вагомих підсумків XX ст., надбанням, отриманим ціною чималих людських зусиль і витрат, стала відносна, але впевнена перевага в країнах Заходу демократичної моделі соціально-політичних інститутів і взаємовідносин керуючих і тих, ким керують. Ця перевага, що виявляє свої пріоритети у довгостроковому плані, полягає, передусім, у гнучкості та еластичності суспільних взаємодій, що забезпечується за рахунок ефективного зворотного зв'язку. Але така двостороння взаємодія органів державної влади і місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, на жаль, ще не стала реальністю у сфері регулювання проблем вимушеної міграції. Основною причиною такого стану речей є відсутність належних механізмів державного регулювання у цій сфері. За таких умов необхідним видається теоретичне обґрунтування участі інститутів громадянського суспільства у становленні необхідних механізмів державного регулю-

вання внутрішньою вимушеною міграцією.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Основу теоретичного осмислення участі інститутів громадянського суспільства у функціонуванні механізмів державного управління у сфері внутрішньої вимушеної міграції наразі складають наукові висновки щодо засад залучення громадськості до державного управління, запропоновані у працях І. С. Абрам'юка, Є. А. Гетьмана, А. Ф. Карася, В. О. Корнієнка, Н. А. Латигіної та ін. Смислоутворюючого значення набувають також висновки ООН щодо забезпечення основоположних прав людини. Не буде помилкою констатувати, що в цілому використання нового підходу до участі інститутів громадянського суспільства в державному регулюванні вимушеною міграцією все ще перебуває поза увагою теоретичних досліджень.

**Метою статті** є спроба виокремити теоретичні засади участі інститутів громадянського суспільства в системі механізмів державного регулювання внутрішньою вимушеною міграцією.

**Виклад основного змісту.** Передусім, зауважимо, що універсальної моделі демократії, яку належало б впроваджувати в систему політико-правових відносин сучасних держав, дотепер не існує. І все ж, на думку доктора політичних наук Н. А. Латигіної, яка досліджувала сутність та сучасні тенденції демократії, головна суперечність демократії – це взаємозв'язок між ідеєю демократії, як повновладдям народу, і можливістю її практичного втілення [7, с. 26]. З точки зору державного управління, це має прояв у відмінностях механізмів, які здійснюються органами державної влади для побудови демократичного ладу. Так, відповідно до ст. 1 Основного закону, Україна є демократичною державою [5]. Вказана норма є принципом і, водночас, наскрізною метою державного регулювання суспільних відносин. Адже перехід від репресивного типу державного управління до демократичного повинен бути спрямованим на послідовну трансформацію суспільства, що дасть змогу належним чином інтегрувати та встановити цінності прав людини і верховенства права [3]. Така зміна не може бути миттєвою, це тривалий процес, направлений на становлення України як демократичної держави. Запорукою успішного процесу демократизації є його підкріплення реформами, що оптимізують участь громадянського суспільства в управлінні державними справами, яка своєю чергою реалізується через механізми державного регулювання в усіх сферах суспільних відносин, включаючи вимушену міграцію.

Як зазначено в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, її прийняття "...зумовлено необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування" [10]. Тобто, демократичну трансформацію в Україні прямо чи опосередковано

пов'язано із залученням інститутів громадянського суспільства до державного регулювання.

Державне регулювання внутрішньою вимушеною міграцією потребує впровадження нагальних суспільних змін, де виражено запровадження нового типу управління державними справами у цій сфері взагалі.

Необхідно звернути увагу, що стан та функціонування громадянського суспільства взагалі є предметом дослідження різних суспільних наук, залежно від чого буде різнитися їх ставлення до нього.

Так, А. Ф. Карась у роботі "Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях" наголошує, що розвиток громадянського суспільства відбувається одночасно в соціальній сфері як перетворення людини підданої на людину-громадянина, яка володіє конституційними свободами й правами, та в державно-правовій сфері шляхом забезпечення верховенства права, гарантування конституційних свобод і розподілу гілок влади [4, с. 483].

С. Соляр так згрупував підходи до визначення громадянського суспільства:

1) широкий підхід, прибічники якого під громадянським суспільством розуміють певний етап розвитку будь-якого суспільства, яке досягнуло визначеного рівня самоорганізації, ступеня розвитку демократії, реалізації прав і свобод людини і громадянина, виконання громадянами своїх політичних обов'язків (прихильниками цього підходу є Р. Арон, В. Гавел, Е. Гелнер, Д. Кола, К. Поппер та ін.);

2) підхід, у межах якого під громадянським суспільством прийнято розуміти комплекс усіх позадержавних суспільних відносин, що реалізуються в діяльності інститутів громадянського суспільства — політичних партіях, громадських організаціях, ініціативах, громадських рухах, недержавних засобах масової інформації, які здійснюють визначальний вплив на діяльність органів державної влади та протидіють їй у випадку посилення авторитарних тенденцій (прихильниками цього підходу є Р. Дал, Г. Г. Ділігенський, Д. Т. Жовтун, А. А. Зінов'єв та ін.);

3) підхід, відповідно до якого є такі сфери суспільного життя: публічна (сфера реалізації загального суспільного інтересу, сфера функціонування публічної влади), економічна (в якій відбувається реалізація суто економічних інтересів і розвиток якої є можливим як за умови наявності громадянського суспільства, так і в умовах його відсутності або слабкості), сімейна сфера, громадська — сфера вільної комунікації членів суспільства з метою реалізації певного спільного інтересу та свободи (прихильниками цього підходу є А. А. Арато, А. Ф. Колодій та ін.);

4) підхід, за якого громадянське суспільство — це не тільки сфера відносин, яка існує в межах національної держави, а й більш глобальна сфера громадянського суспільства (прихильниками цього підходу є Т. В. Бєльська, Ю. М. Резник, І. В. Циро та ін.) [11, с. 275].

Слід погодитись з трактуванням В. О. Корнієнка відносно сутності громадянського суспільства як комплексу соціальних відносин, системи

суспільних інтересів (економічних, соціально-політичних, релігійних, духовних, сімейних, культурних та ін.), якими виражено різнорідні цінності і потреби членів суспільства [6, с. 213]. Такий підхід до аналізу громадянського суспільства дає змогу зробити висновок про те, що воно має відображати громадянські відносини, які стосуються усіх сфер життя людини, включаючи внутрішню вимушену міграцію. Інститути громадянського суспільства повинні звернути увагу органів держави на проблеми та пробіли, які виявляються при функціонуванні механізмів державного регулювання внутрішньою вимушеною міграцією.

У цьому контексті звернемо увагу на висновки, що їх зроблено Є. А. Гетьманом та А. М. Мерником стосовно сучасних теоретико-правових концепцій громадянського суспільства. Так, науковцями зазначено, що правова держава не протистоїть громадянському суспільству, а створює для його нормального функціонування та розвитку найбільш сприятливі умови [2, с. 9]. До визначення науковців виникає ряд запитань, зокрема: чи можливе взагалі нормальне функціонування механізмів державного регулювання без створення сприятливих умов для участі громадськості в державному управлінні?

Залучення інститутів громадянського суспільства до державного регулювання внутрішньою вимушеною міграцією відповідає загальним тенденціями розвитку державного управління.

Так, відповідно до Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, системна державна підтримка громадянського суспільства має здійснюватися у таких напрямах:

• створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства (удосконалення правового статусу, порядку створення, організації діяльності і припинення органів самоорганізації населення, розширення їх повноважень щодо участі у вирішенні питань місцевого значення; на законодавчому рівні питання обов'язкового планування у Державному бюджеті України і місцевих бюджетах видатків на надання на конкурсних засадах фінансової підтримки для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства тощо);

• забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення (закріплення у законодавстві порядку: проведення органами виконавчої влади, місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться, та механізму запобігання порушенню вимог щодо обов'язковості таких консультацій; визначення порядку здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги; гарантій

реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань тощо);

• стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України (встановлення конкурсних засад визначення виконавців державних, регіональних та місцевих цільових програм серед організацій громадянського суспільства та забезпечення рівних можливостей для участі у таких конкурсах; надання організаціям громадянського суспільства, які надають соціальні послуги за рахунок бюджетних коштів, права користуватися державним та комунальним майном на пільгових засадах тощо);

• створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці (включення до навчальних програм загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів курсів і тем з питань розвитку громадянського суспільства; запровадження підготовки в системі вищої та післядипломної освіти фахівців з менеджменту неурядових організацій тощо) [10].

Щодо залучення інститутів громадянського суспільства до державного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції, то необхідним видається впровадження та удосконалення:

• механізму участі громадських (експертних) рад у діяльності органів виконавчої влади, компетенція яких поширюється на вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб;

• процедури проведення громадської експертизи діяльності органів влади, антикорупційну громадську експертизу органів виконавчої влади, компетенція яких поширюється на вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб;

• електронної участі громадян у державному регулюванні, включаючи громадян з обмеженими можливостями за допомогою допоміжних технологій;

• налагодження співпраці органів, компетенція яких поширюється на вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб із засобами масової інформації тощо.

Щодо того, хто відповідатиме за налагодження співпраці з інститутами громадянського суспільства для оптимізації державного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції, то станом на теперішній час це залежить від вирішення проблеми з наявністю розгалуженої системи державних органів, до компетенції яких входить вирішення тих чи інших проблем внутрішньо вимушених мігрантів.

Загалом, під суб'єктом розуміють особу, групу осіб, організацію, яким належить активна роль у певному процесі, акті; особу або організацію як носія певних прав і обов'язків [1, с. 1211].

Відповідно до широкого підходу, суб'єктами державного регулювання мають стати органи законодавчої, виконавчої та судової влади, так як ці органи повинні забезпечити налагодження ситуації з внутрішньо вимушеною міграцію.

У вузькому значенні, суб'єктами державного регулювання виступатимуть органи державної виконавчої влади (Кабінет Міністрів України,

міністерства та інші центральні органи, місцеві органи), органи місцевого самоврядування (з питань делегованих державою повноважень), адміністрації державних підприємств, установ та організацій та їх посадові особи, до компетенції яких належать: планування, забезпечення, реалізація, контроль за забезпеченням прав внутрішньо переміщених осіб.

Вказані органи мають виконувати свої повноваження у сфері державного регулювання внутрішньою вимушеною міграцією з врахуванням положень щодо забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у функціонуванні механізмів державного регулювання, наприклад:

1) проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у сфері вимушеної внутрішньої міграції повинен:

• організувати консультації з громадськості;

• оприлюднити інформацію, пов'язану з організацією та проведенням консультацій з громадськістю у спеціально створеній рубриці "Консультації з громадськістю" офіційного веб-сайту органу виконавчої влади;

• скласти орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю;

• подати громадській раді проекти відповідних нормативно-правових актів та інформаційно-аналітичні матеріали до них тощо.

Вказані дії є такими, що забезпечують участь громадськості в управлінні державними справами;

2) утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечення їх функціонування. При цьому, для формування складу громадської ради орган повинен: не пізніше ніж за 60 календарних днів до визначеної дати проведення установчих зборів утворити ініціативну групу з їх підготовки за участю інститутів громадянського суспільств; не пізніше ніж за 45 календарних днів до проведення установчих зборів в обов'язковому порядку оприлюднити на своєму офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб підготовлене ініціативною групою та погоджене з ним повідомлення про дату, час, місце, порядок проведення установчих зборів, порядок подання заяв для участі в установчих зборах, відомості про склад ініціативної групи та прізвище, ім'я, електронну адресу та номер телефону відповідальної особи тощо [8];

3) сприяння інститутам громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи діяльності, що стосуються державного регулювання внутрішньою вимушеною міграцією у разі надходження від них письмового запиту, який відповідає встановленій формі. Сприяння органу виконавчої влади виражається у виданні наказу (розпорядження) про проведення експертизи і вжиття заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом

громадянського суспільства, громадською радою, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, громадської ради, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох днів з моменту його видання; в інших заходах, яких передбачено Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" [9].

Видається доцільним проведення детального теоретичного обґрунтування діяльності органів виконавчої влади щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства та закріплення процедур такої взаємодії у відповідних законах. У цьому контексті слід звернутись до результативної практики Польщі у сфері налагодження відносин між державою та громадянським суспільством. Державні органи Польщі реалізували наступні заходи, які забезпечили участь громадянського суспільства в державному регулюванні:

• заснували Фонд громадянських ініціатив — програму уряду, яку направлено на підтримку громадських ініціатив;

• уклали державними інституціями документи з питань підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства;

• прийняли закони: "Про суспільно корисну діяльність та волонтерство", "Про лобістську діяльність", "Про Фонди";

• бюджетну підтримку неурядових організацій;

• заснували Департамент меценатства держави при Міністерстві культури і національної спадщини відповідно до традиції доброчесності;

• забезпечили участь правозахисних неурядових організацій у моніторингу діяльності державних органів;

• створили польську раду з питань суспільно корисної діяльності, яка відповідно до закону "Про суспільно корисну діяльність та волонтерство", уповноважена контролювати його реалізацію;

• виокремили парламентський комітет, який розробляє законопроекти для діяльності організацій громадянського суспільства.

Загалом, як наголошує В. Сухенко, держава і громадянське суспільство в Польщі тісно пов'язані, але не підпорядковані: громадянське суспільство не є продуктом діяльності влади, воно формується спонтанно, своєю чергою, держава регламентує діяльність інституцій громадянського суспільства, підтримуючи їхній розвиток [12, с. 88].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Демократична трансформація в Україні прямо чи опосередковано пов'язана із залученням інститутів громадянського суспільства до державного регулювання. Однією із пріоритетних сфер державного регулювання, яка потребує залучення інститутів громадянського суспільства, являється вимушена внутрішня міграція. Запропоновано створення постійного дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України, який забезпечуватиме участь громадськості в державному регулюванні в усіх сферах, включаючи вимушену міграцію. Вбачається доцільним подальше дослідження участі інститутів громадянського су-

спільства у функціонуванні механізмів державного регулювання у сфері вимушеної внутрішньої міграції, зокрема через виокремлення форм та функції такої участі.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — Київ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2003. — 1440 с.
2. *Гетьман Є. А.* Сучасні теоретико-правові концепції громадянського суспільства / Є. А. Гетьман // Юрист України. — 2011. — № 3. — С. 5–9.
3. *Доклад* Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека "Исследование об общих проблемах, с которыми сталкиваются государства в своих усилиях по обеспечению демократии и верховенства права, с точки зрения прав человека" [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/188/50/PDF/G1218850.pdf?OpenElement
4. *Карась А. Ф.* Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях: монографія / А. Ф. Карась. — Київ; Львів, "Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка", 2004. — 520 с.
5. *Конституція* України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. *Корнієнко В. О.* Інститути громадянського суспільства та Української держави: правові витоки / В. О. Корнієнко // Актуальні проблеми держави і права. — 2006. — Вип. 29. — С. 210–214.
7. *Латигіна Н. А.* Демократія: сутність, механізми здійснення та сучасні світові тенденції розвитку: дис. ... д-ра політ. наук; спец. 23.00.02. — політичні інститути та процеси. — Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. — Київ, 2010. — 36 с.
8. *Про забезпечення* участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 84. — С. 36.
9. *Про затвердження* Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. — 2008. — № 86. — С. 100.
10. *Про сприяння* розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 // Офіц. вісн. Президента України. — 2016. — № 7. — С. 32.
11. *Соляр С.* Громадянське суспільство: загальнотеоретичні підходи до визначення / С. Соляр // Вісн. Акад. правових наук України. — 2013. — № 1. — С. 271–279.
12. *Суxенко В.* Взаємовідносини держави та громадянського суспільства в Польщі: досвід для України / В. Суxенко // Теорія та історія державного управління. — 2015. — Вип. 3. — С. 82–90.

**УДК 354:65.01**

***Фоменко Олена Петрівна,***
*аспірант кафедри публічного управління і адміністрування, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, вул. Карпатська, 15, м. Івано-Франківськ, Україна, 76019, тел.: (0342) 54 72 66, e-mail: O_p_fomen@i.ua*
*ORCID: 0000-0001-6228-4510*

***Фоменко Елена Петровна,***
*аспирант кафедры публичного управления и администрирования, Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа, ул. Карпатская, 15, г. Ивано-Франковск, Украина, 76019, тел.: (0342) 54 72 66, e-mail: O_p_fomen@i.ua*
*ORCID: 0000-0001-6228-4510*

***Fomenko Helena Petrovna,***
*a graduate student of the Department of public management and administration, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, st. Carpathian, 15, Ivano-Frankivsk, Ukraine, 76019 tel.: (0342) 54 72 66, e-mail: O_p_fomen@i.ua*
*ORCID: 0000-0001-6228-4510*

# СТАН ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ У СВІТЛІ ПАРАМЕТРІВ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Анотація.** У статті розкрито стан інституціонального середовища публічно-приватного партнерства в Україні у світлі параметрів ефективності державного управління з використанням характеристик індексів Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS). До основних чинників, які різко знижують якість сьогоднішнього інституціонального середовища, віднесені політична нестабільність та високий рівень корупції. У сучасних умовах пріоритетними заходами держави мають бути стабілізація політичної ситуації, зміцнення позицій та ролі державного сектору економіки, позиціювання держави як надійного бізнес-партнера в системі світових господарських зв'язків та відповідального учасника публічно-приватного партнерства всередині країни.

**Ключові слова:** соціально-економічний розвиток, публічно-приватне партнерство, інфраструктурні проекти, інституціональне середовище публічно-приватного партнерства, структура власності, державний сектор економіки, індекси GRICS, політичні та корупційні ризики публічно-приватного партнерства, антирейдерські закони.

## СОСТОЯНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАИНЕ В СВЕТЕ ПАРАМЕТРОВ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** В статье раскрыто состояние институциональной среды государственно-частного партнерства в Украине в свете параметров эффективности государственного управления с использованием характеристик индексов Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS). К основным факторам, которые резко снижают качество сегодняшней институциональной среды, отнесены политическая нестабильность и высокий уровень коррупции. В современных условиях приоритетными мерами государства должны быть стабилизация политической ситуации, укрепление позиций и роли государственного сектора экономики, позиционирование государства как надежного бизнес-партнера в системе мировых хозяйственных связей и ответственного участника публично-частного партнерства внутри страны.

**Ключевые слова:** социально-экономическое развитие, государственно-частное партнерство, инфраструктурные проекты, институциональная среда публично-частного партнерства, структура собственности, государственный сектор экономики, индексы GRICS, политические и коррупционные риски государственно-частного партнерства, антирейдерские законы.

## STATE OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE IN THE LIGHT OF PARAMETERS OF THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Abstract.** In the article is explained the state of institutional environment of public-private partnership in Ukraine in light of government efficiency using performance indices of Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS). The main factors that drastically reduce the quality of today's institutional environment are political instability and high level of corruption.

It today's situation, the state priority measures should stabilize the political situation, strengthen the position and role of the public sector, position the state as a reliable business partner in the world economic system and as a responsible member of public-private partnership inside the country.

**Keywords:** socio-economic development, public-private partnership, infrastructure projects, institutional environment of public-private partnership, ownership structure, public economy, GRICS indices, political and corruption risks in public-private partnership, anti-raider laws.

**Постановка проблеми.** У сьогоднішніх умовах в українському суспільстві у зв'язку із зношеністю інфраструктури загострились проблеми низької якості комунальних, транспортних послуг, освіти, охорони здоров'я тощо. Основними причинами такого стану, зокрема, є: квазіринковий характер економічних процесів; неефективний менеджмент публічних послуг; дефіцит державних інвестицій для вкладень в інфраструктуру; низький рівень використання механізму публічно-приватного партнерства[1] (далі — ППП). Саме остання причина (механізм ППП) є предметом розгляду нашої статті.

Невирішені раніше питання. Не зважаючи на широке коло літератури з питань ППП, ця тема залишатиметься актуальною у зв'язку із зміною політичних та економічних обставин реалізації ППП. Зокрема є потреба осмислити причини того, що Україна у 2016 р. зайняла 135 місце в рейтингу 159 країн і територій за економічною свободою [17]. Зазначені показники розвитку економіки корелюють з економічною свободою, економічним розвитком країни, зростанням добробуту населення та з показниками можливостей (умов) реалізації ППП. Крім цього, важливими параметрами є ті, що відображають зв'язок використання ППП з ефективністю/неефективністю державного управління та дають змогу на основі розуміння такого зв'язку окреслити основні шляхи вдосконалення інституціонального середовища ППП.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Широке впровадження ППП як механізму реалізації Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні та Національних проектів було передбачено Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [15]. Безумовним досягненням став сам факт прийняття Закону України "Про державно-приватне партнерство" (2010 р.) [12]. На розвиток положень цього Закону була прийнята Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки [14]. Прийняття цих документів активізувало дослідження різних аспектів ППП, наукове визначення ППП та виокремлення різних аспектів цього явища з урахуванням особливостей розвитку країни та впливу зовнішнього глобалізованого середовища. Нам немає потреби повторювати кроки з дослідження змісту поняття, що характеризує партнерство держави та бізнесу, оскільки це вже зроблено іншими дослідниками, зокрема І. Брайловським [1], В. Варнавським [2], П. Шилепницьким [16] та ін. Результати досліджень ППП вже дають змогу писати підручники та практич-

[1] У зарубіжній літературі державно-приватне партнерство позначається терміном PublicPrivate-Partnership (PPP). Це, з одного боку, публічні суб'єкти – органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадські організації, з іншого – приватні суб'єкти (підприємницькі структури), які готові надати свої фінансові та інші ресурси або послуги чи товари з метою отримання взаємовигідного результату. У цій статті ми дотримуємось такого самого підходу, користуючись терміном "публічно-приватне партнерство" (ППП).

ні посібники [7]. Ми скористались, насамперед, законодавчою базою та тими джерелами, де розглянуто ППП як фактор соціально-економічного розвитку країни, а також базами даних Всесвітнього Банку, які дають підстави для визначення характеристик інституціонального середовища за певними параметрами в різних країнах світу, в тому числі в Україні.

Метою статті є з'ясування реального стану (якості) інституціонального середовища ППП, встановлення зв'язку цього стану з індексами Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS), які оцінюють ефективність державного управління у 209 країнах. Зазначені параметри дають загальне розуміння державного управління (Governance) як сукупності традицій та інститутів, за допомогою яких органи влади керують країною [6].

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток та інсталяція механізму ППП в економічні процеси сьогодні розглядається як одна із основних умов успішного соціально-економічного розвитку країни. Реалізація таких публічно-управлінських завдань ще більше актуалізується, зважаючи на економічну кризу в умовах конфлікту в окремих районах Донецької та Луганської областях (далі — ОРДЛО). За рахунок об'єднання активів держави з інвестиційним, управлінським потенціалом приватних підприємств з'являється можливість забезпечити вирішення соціально значимих завдань суспільства.

Дія закону про ППП спрямована на підвищення конкурентоспроможності публічного (державного та комунального) сектору національної економіки, залучення в економіку інвестицій для розбудови розгалуженої інфраструктури [11]. Закон надає правові підстави для співпраці держави, органів місцевого самоврядування та бізнесу в реалізації важливих проектів соціально-економічного розвитку, забезпечення належного рівня життєдіяльності суспільства, підвищення якості життя громадян. Проте, з часу прийняття нормативно-правового акта ситуація щодо ефективності використання механізму ППП не змінились у кращу сторону. За минулі шість років загострились проблеми публічного управління у таких сферах, як захист прав власності інвесторів, розв'язання господарських спорів, ліцензування та отримання дозволів, землевідведення, залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у розвиток інфраструктури національної економіки і надання суспільних послуг на засадах ППП. Ці проблеми пов'язані не тільки з індексом економічної свободи, а також із загальною ситуацією низького рівня ефективності державного управління, яка вимірюється за світовою практикою параметрами індексу GRICS.

Результуючим показником якості інституціонального середовища є ефективність публічного управління. Його змінною складовою є значення показника ефективності уряду (Government Effectiveness) індексу GRICS. Країни з високим показником ефективності вважаються країнами високої якості інституціонального середовища. До параметрів індексу GRICS входять такі показники:

*Індекс 1 "право голосу і підзвітність"* (Voice and Accountability) —

відображає сприйняття політичного середовища, в якому громадяни країни мають можливість брати участь у виборі свого уряду, а також свободу вираження думок, свободу асоціацій та вільних засобів масової інформації;

*Індекс 2 "політична стабільність і відсутність насильства/тероризму"* (political stability and Abcence of Violence/Terrorism) — формує уявлення (сприйняття) про ймовірність політичної нестабільності чи насильства, включаючи тероризм;

*Індекс 3 "ефективність уряду"* (Government Effectiveness) — відображає сприйняття якості публічно-адміністративних послуг, ступінь незалежності державної служби від політичного тиску, якість виробления і реалізації політики, а також довіру до проведення урядом такої політики.

*Індекс 4 "якість законодавства"* (Regulatory Quality) — значення цього індексу полягає в оцінюванні заходів, що суперечать ринковим умовам економічної діяльності, таких як контроль рівня цін, неадекватний контроль банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу.

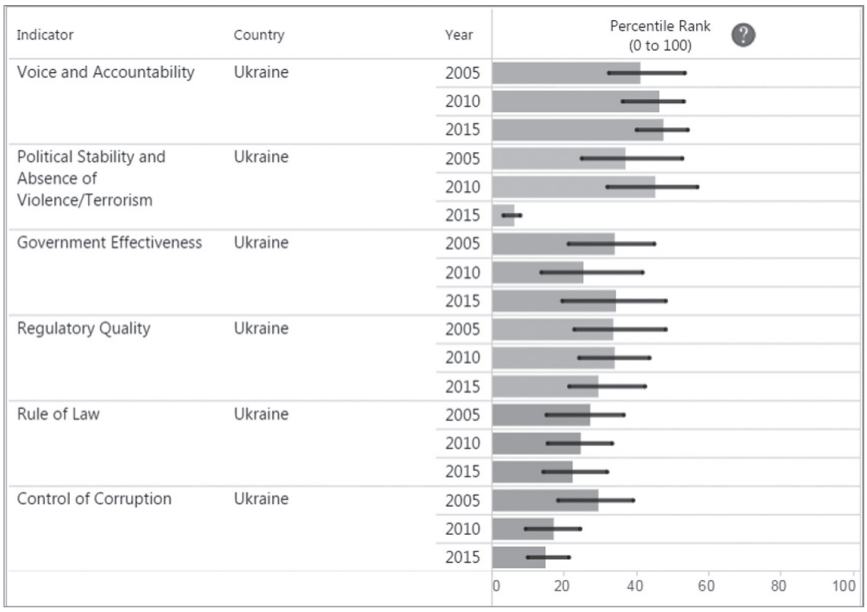
*Індекс 5 "верховенство закону"* (Rule of Law) — відображає рівень захисту прав власності, можливості використання суду як інструменту цивілізованого впливу на прийняття рішень. Він також виступає характеристикою рівня довіри громадян до законів суспільства і прихильність до виконання цих законів, включає показники ставлення громадян до злочину, ефективності та передбачуваності законодавчої системи, прихильності до контрактної системи.

*Індекс 6 "рівень корупції"* (Control of Corruption), який визначає можливості використання неформальних механізмів впливу на якість адміністративно-публічних послуг, у тому числі шляхом хабарів, подарунків і т. п. Змінною складовою може виступати значення показника індексу сприйняття корупції (CPI), або значення показника контролю корупції (Control of Corruption) індексу GRICS.

Звернувшись до бази даних Всесвітнього Банку, які описують ситуацію в Україні за контрольним датами 2005, 2010, 2015 рр., ми отримали результати, які відображають динаміку зрушень у сфері ППП. На жаль вони засвідчують про серйозний застій у справі формування якості інституціонального середовища ППП (див. таблицю). Представлена таблиця показує, що останні 10 років є періодом втрачених можливостей для України на шляху досягнення більш високих показників ефективності публічного управління в частині покращення якості інституціонального середовища ППП.

Нам немає потреби давати розгорнуту характеристику кожному з цих індексів, оскільки ілюстративний матеріал досить чітко окреслює наявні в Україні проблеми. Для нас важливим є виокремлення головних чинників, які у даний час визначають загальний стан інституціонального середовища ППП та його якість. Як бачимо, більшість його індексів в Україні суттєво не змінилися за період 2005–2015 рр. Так, наприклад, за першим індексом "право голосу і підзвітність" відміча-

**Індекси GRICS щодо України за період 2005–2015 рр.**




*Джерело*: складено автором на основі даних Всесвітнього Банку Worldwide Governance Indicators [4]. Дата звернення до даних – 19.02.2017 р.

ється навіть деяке зростання від 41,5 до 47,78 пунктів. Хоча це все ще далеко від 100 %.

Серйозний спад якості інституціонального середовища спостерігається за індексами 2 та 6 (“політична стабільність і “рівень корупції”), які слід вважати на сьогодні головними чинниками, що впливають на його стан. За показником політичної стабільності Україна демонструє серйозний спад за період від 2005–2015 рр. з 37,2 до 6,19 пунктів; за показником контролю корупції від 29,76 до 14,90 пунктів. Переважно ця ситуація пов’язана з проведенням антитерористичної операції в ОРДЛО. Достатньо сказати, що у портфелі концесійних проектів об’єктів паливно-енергетичного комплексу, що складається з 82 об’єктів, 71 з них знаходяться у зоні конфлікту [5, с. 99]. Ця ситуація є підставою, для того, щоб визначити головними чинниками, що знижують на сьогодні якість інституціонального середовища ППП політичні (індекс 2) та корупційні (індекс 6) ризики. Їх дослідження дасть змогу більш точно спрогнозувати загрози для національної економіки загалом та створити більш сприятливе інституціональне середовище для ППП.

Політика активізації ППП на основі залучення іноземних та вітчизняних приватних інвестицій сьогодні має бути тісно пов’язана з нормалізацією політичної обстановки у відносинах ОРДЛО, зміцненням позицій України на міжнародній арені як суверенної держави. Україна має позиціонувати себе для зарубіжних

політиків і бізнесменів як перспективний та надійний бізнес-партнер у системі світових господарських зв'язків. Вона має продемонструвати, що політичний фактор не несе в собі потенційної загрози для розвитку національної економіки.

На наш погляд, аналіз головних чинників зниження якості інституціонального середовища ППП має бути тісно пов'язаний з підвищенням ролі державного сектору у соціально-економічному розвитку країни. Скорочення величини державного сектору протягом 2000–2016 рр. негативно вплинуло на збереження економічної стабільності. Ця політика продовжується також на тлі подій навколо ОРДЛО з високими політичними ризиками, які суттєво впливають на економіку та активність ППП. Зокрема, до приватизації у 2016–2017 рр. заплановані 296 державних підприємств, серед яких є й великі енергетичні підприємства [8].

Водночас світова практика свідчить, що в умовах політичної нестабільності більш доцільним є посилення ролі держави в економіці як регулятора та активного учасника ППП, вільного від корупційних дій. Непрозорість функціонування адміністративної системи, корупція у публічних органах влади, залежність судової системи від суб'єктів політико-адміністративної системи критично впливає на ключові характеристики національного інвестиційного клімату [3, с. 5]. На сьогодні, у зв'язку з цим, актуалізується проблема пошуку оптимальної структури власності та наукового обґрунтування регуляторного впливу держави на функціонування та розвиток державного сектору економіки засобами сучасного ризик-менеджменту.

Покращення ситуації у державному секторі економіки сприятиме активізації участі приватного сектору в інфраструктурних проектах. Для зниження ризиків як передумови широкого впровадження механізму ППП держава, як партнер бізнесу, має сформувати сильні інститути. Про їх слабкість свідчить інформація Міністерства юстиції про те, що у 2015 р. в Україні було зафіксовано приблизно 3 тис. "рейдерських" захоплень, які відбулись у різних містах України. Звуження зони ризику потребує практичних дій боротьби зі злочинністю у сфері державного сектору та удосконалення національного законодавства у сфері фінансового моніторингу за різними напрямами.

Окремі закони вже прийняті Верховною Радою України [9–10]. Інші, які спрямовані на боротьбу з тероризмом та супутніми явищами, знаходяться ще в статусі законопроекту [13]. У Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р., зафіксовано необхідність створення більш сприятливих умов для розвитку бізнесу. Це, своєю чергою передбачає проведення ряду реформ, які дадуть змогу забезпечити стале економічне зростання.

**Висновки.** Результати аналізу інституціонального середовища ППП з використанням індексів GRICS у динаміці за період з 2005–2015 рр. свідчать: по-перше, останні 10 років для України є періодом втрачених можливостей досягнення більш високих показників ефективності публічного

управління в частині покращення якості інституціонального середовища ППП; по-друге, станом на 2015–2016 рр. спостерігається різкий спад його якості внаслідок впливу політичних ризиків, які вимірюються індексами 2 та 6 ("політична стабільність і "рівень корупції").

Для активізації ППП на всіх рівнях публічної влади держава має реалізувати заходи, які всебічно впливають на розвиток не тільки суто економічних, а й політичних процесів. Зважаючи на сказане, пріоритетними напрямами діяльності з підвищення якості інституціонального середовища ППП слід вважати заходи, спрямовані: на стабілізацію політичної ситуації навколо ОРДЛО; зміцнення позицій України на міжнародній арені як суверенної держави; зміцнення позицій та ролі державного сектору економіки, позиціювання держави як надійного бізнес-партнера в системі світових господарських зв'язків та як відповідального учасника ППП всередині країни.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Брайловський І. А.* Категорії ризиків державно-приватного партнерства у PEST-класифікації / І. А. Брайловський // зб. наук. пр. Донецьк. держ. ун-ту управління. — 2012. — Т. XIII. — Вип. 257. — С. 26–34. — (Серія "Економіка").
2. *Варнавский В. Г.* Государственно-частное партнерство: теория и практика: учеб. пособие / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др.; Гос. ун-т — Высш. шк. экономики. — Москва: Изд. дом Гос. ун-та — Высш. шк. экономики, 2010. — 287 с.
3. *Венгер В. В.* Вплив інституційних факторів на економічне зростання / В. В. Венгер [Електронний ресурс] // Східна Європа : економіка, бізнес та управління. — Вип. 4 (04). — 2016. — С. 3–8. — Режим доступу: http://easterneurope-ebm.in.ua/archives (19.02.2017). — Назва з екрану.
4. *Дані* Всесвітнього Банку Worldwide Governance Indicators [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports
5. *Державно-приватне* партнерство в контексті управління державними Інвестиціями в Україні. Оцінка — 2015. Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк, 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=eff478d9-01bc-425c-9c43-aeab9fba735c&title=ZvitSvitovogoBanku-derzhavnoprivatnePartnerstvoVKontekstiUpravlinniaDerzhavnimiInvestitsiiamiVUkraini-. — Назва з екрану.
6. *Капогузов Е. А.* Дискретные институциональные альтернативы реформ государственного управления в странах с развитой и развивающейся институциональной средой / Е. А. Капогузов [Электронный ресурс] // Journal of institutional studies (Журнал институциональных исследований). — 2016. — Т. 8. — № 3. — Режим доступа : http://hjournal.ru/journals/journal-of-institutional-studies/2016-god/160-nomer-3/1348
7. *Посібник* з публічно-приватних партнерств / [наук. ред. О. П. Маслюківська]. — Київ: ТОВ "Діалог-Київ", 2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/575/1/PPP_Guidelines_ukr_2009.pdf 10. — Назва з екрану.

8. *Приватизація* в Україні 2016–2017 рр. — Фонд державного майна, 2017. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/privatization-in-ukraine-2016-2017-ukr_1925.pdf. — Назва з екрану.
9. *Про внесення* змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання діяльності юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 10.10.2013 // ВВР України. — 2014. — № 22. — Ст. 773.
10. *Про внесення* змін до Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців щодо унеможливлення внесення змін до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців за підробними документами": Закон України від 24.11.2015 № 815-VIII [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2016 — № 1. — Ст. 6. — Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/815-19
11. *Про державно-приватне* партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2010. — № 40. — С. 542. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17
12. *Про державно-приватне* партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2010. — № 40. — С. 542. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17
13. *Про запобігання* та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Проект Закону 5067 від 12.09.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52162]
14. *Про схвалення* Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80
15. *Програма* економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкуренто-спроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
16. *Шилепницький П. І.* Державно-приватне партнерство: теорія і практика [Текст] / П. І. Шилепницький. — Чернівці: Ін-т регіон. дослідж. НАН України, 2011. — 454 с.
17. *Economic* Freedom of the World: 2016 Annual Report [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2016.pdf

**УДК 323.3**

***Шихненко Дмитро Вікторович,***
*аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, Україна, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, тел. (097) 954 13 02, e-mail: Shihnenkodv@gmail.com*
*ORCID: 0000-0001-7575-6193*

***Шихненко Дмитрий Викторович,***
*аспирант кафедры государственной политики и общественного развития, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, Украина, г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, тел. (097) 954 13 02, e-mail: Shihnenkodv@gmail.com*
*ORCID: 0000-0001-7575-6193*

***Shyhnenko Dmitry Viktorovich,***
*graduate student of the Department of public policy and social development, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Ukraine, Kyiv, st. Eugene Pottier, 20, tel. (097) 954 13 02, e-mail: Shihnenkodv@gmail.com*
*ORCID: 0000-0001-7575-6193*

# ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПОЛІТИЧНИХ ЛІДЕРІВ У ЯКОСТІ СУЧАСНОЇ ЕЛІТИ

**Анотація.** У статті розглядаються концептуальні основи інституціоналізації інноваційного політичного лідерства, а самі лідери представлені в якості сучасної еліти. Робиться акцент на тому, що інноваційний лідер за своєю природою, з одного боку, є складовою суспільної системи, а з іншого — знаходиться фактично над нею. Лідер такого типу змінює соціальний ландшафт і світ навколо себе для досягнення інтересів усього суспільства.

Дослідження ролі інноваційних політичних лідерів у суспільному поступі тісно пов'язане зі співставленням їх із політичною елітою нової формації. У цьому контексті аналізуються та синтезуються теоретичні підходи до розуміння сутнісних характеристик та суспільного значення еліти.

Розкривається механізм ідентифікації інноваційного політичного лідера. Відносно розмаїття підходів вітчизняних політичних лідерів до формуван-

ня власного іміджу, у рамках дослідження виділяються три основні напрями: традиційний, гіпермодерністський та метод оптимальної співпраці. Для інноваційного лідера як представника політичної еліти ставлення громадськості до його образу є одним із визначальних орієнтирів, тому достатньо важливою є відсутність сірих зон і "білих плям" при формуванні іміджу політика, які можуть у подальшому стати предметом для маніпуляцій з боку політичних опонентів.

**Ключові слова:** лідер, інноваційне лідерство, еліта, імідж, державне управління.

## ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЛИДЕРОВ В КАЧЕСТВЕ СОВРЕМЕННОЙ ЭЛИТЫ

**Аннотация.** В статье рассматриваются концептуальные основы институционализации инновационного политического лидерства, а сами лидеры представлены в качестве современной элиты. Делается акцент на том, что инновационный лидер по своей природе, с одной стороны, есть составляющей общественной системы, а с другой — находится фактически над ней. Лидер такого типа меняет социальный ландшафт и мир вокруг себя для достижения интересов всего общества.

Исследование роли инновационных политических лидеров общественного развития тесно связано с сопоставлением их с политической элитой новой формации. В этом контексте, анализируются и синтезируются теоретические подходы к пониманию сущностных характеристик и общественного значения элиты.

Раскрывается механизм идентификации инновационного политического лидера. Относительно разнообразия подходов отечественных политических лидеров к формированию собственного имиджа, в рамках исследования, выделяются три основных направления: традиционное, гипермодернистское и метод оптимального сотрудничества. Для инновационного лидера, как представителя политической элиты отношение общественности к его образу есть одним из основных ориентиров, поэтому достаточно важно отсутствие серых зон и "белых пятен" при формировании имиджа политика, которые могут в дальнейшем стать предметом для манипуляций со стороны политических оппонентов.

**Ключевые слова:** лидер, инновационное лидерство, элита, имидж, государственное управление.

## INSTITUTIONALIZATION OF INNOVATIVE POLITICAL LEADERS AS MODERN ELITE

**Abstract.** In this article is considered the conceptual basis of innovative institutionalization of political leadership and the leaders themselves submitted as modern elite. It emphasizes the innovative leader by nature, on the one hand, is part of the social system, on the other hand, is actually above it. The leader of this

type, changes the social landscape and the world around him to achieve the public interest.

Studies of the innovative role of political leaders in social development are closely related to comparing them with the new political elite formation. In this context, theoretical approaches are analyzed and synthesized to understand the essential characteristics and social significance of the elite.

The mechanism of identification of innovative political leader is being disclosed. Regarding the diversity of approaches of domestic political leaders to form their own image, in the study, there are three main areas: traditional, hyper modernistic, and the method of optimal cooperation. For innovative leader as a representative of the political elite, the public attitude to his image is one of the main targets, because it is sufficiently important having no gray areas and "white spots" in shaping his politic image, which can subsequently be a subject to manipulation by political opponents.

**Keywords:** leader, innovative leadership, elite, image, public administration.

---

**Постановка проблеми.** Загальносвітові невтішні тенденції, характерні для періоду початку XXI ст., нездатність сучасної системи міжнародного права оперативно реагувати на виклики часу, нагальна потреба у захисті населення всіх без виключення країн від нових загроз, з усією гостротою ставлять перед світовою спільнотою проблему необхідності здійснення колективних дій зі збереження миру та вимагають від політичних лідерів відповідальності за реалізацію і втілення національних інтересів своїх країн. У своєму дослідженні ми плануємо представити інноваційних політичних лідерів у якості дійсної еліти, яка відповідає соціальним запитам сьогодення та здатна втілити у життя волю, дійсні потреби та інтереси громадянського суспільства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У рамках дослідження при розгляді ролі та значення політичної еліти у період суспільних трансформацій використовувалися системні та структурно-функціональні уявлення про владу, висхідні до робіт Платона [9], які представляють владу як властивість соціальної системи, пов'язану з підтриманням її цілісності та забезпеченням функціональної взаємозалежності всіх суспільних інституцій.

В історичному контексті розуміння політичного лідерства пройшло шлях від епохи Античності, де був виявлений та окреслений сам феномен лідерства, — вихідною умовою для конституювання якого постало те, що в спільноті з'явилися сильні, здатні до управління масами особистості, — до теоретичної інтерпретації у творчості М. Вебера [1; 2], Т. Карлейля [3], Н. Макіавеллі [7] та інших науковців, якими лідерство починає трактуватися як соціально-історично обумовлена потреба людини в організації своєї діяльності.

Важливу роль у дослідженні сутності лідерства як комплексної характеристики особистості становили теоретичні ідеї З. Фрейда [10] та К. Хорні [11], а у представленні іміджу інноваційного політичного лідера як представника суспільної еліти — вітчизняного науковця В. М. Козакова [4].

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є теоретичне осягнення інституціоналізації інноваційних лідерів у ролі сучасної еліти. Для досягнення поставленої мети послідовно вирішуються такі завдання: досліджуються основні історичні етапи теоретичного звернення до поняття еліти; розкриваються ключові риси інноваційного політичного лідера як представника громадянського суспільства у політичній еліті; імідж політичного лідера обґрунтовується у вигляді комплексної цілісності та презентуються його основні характеристики.

**Викладення основного матеріалу.** Складна соціально-політична ситуація, яка складається в українському суспільстві, починаючи з кінця XX ст., вимагає виходу на політичну арену професіональних, відповідальних та ефективних інноваційних лідерів. Бар'єри, що перешкоджають раціоналізації взаємовідносин влади та суспільства і оптимальному функціонуванню самих державних інститутів, конструюванню дієздатної системи державного управління, відкритого та підконтрольного громадянському суспільству, необхідно усунути. У зв'язку з цим нагально постають проблеми ефективності та демократизації державного управління, відділення в органах державної влади стратегічних і контролюючих функцій від виконавчих, освоєння ефективних технологій управління державною службою, вирішенню яких, насамперед, мають сприяти інноваційні політичні лідери.

Інноваційний лідер за своєю природою, з одного боку, є складовою суспільної системи, а з іншого — знаходиться фактично над нею, що дає змогу цілком адекватно оцінювати соціальні проблеми та дієво вирішувати їх. Лідер даного типу змінює соціальний ландшафт і світ навколо себе для досягнення суспільних інтересів.

Звичайно, не завжди суспільна криза, злам історично утверджених стандартів і стереотипів здатні викликати появу інноваційного політичного лідера. Однак варто враховувати також і те, що не завжди лідери, які прийшли до влади на хвилі боротьби за реформи, виявляються модернізаторами на практиці. У цьому випадку мова вже йде не про дійсне інноваційне лідерство, а про його видимість (імітацію), за допомогою якої досягаються приховані цілі, а сама влада перетворюється з інструменту (засобу) в самоціль (мету).

Дослідження ролі інноваційних політичних лідерів у суспільному поступі тісно пов'язане зі співставленням їх з політичною елітою нової формації на нинішньому етапі державотворення. Сучасні дослідники дають поняттю "еліта" найрізноманітніші тлумачення та трактування. У наукових працях звертає на себе увагу різноманітність термінів, які використовуються в якості синонімів: правлячий клас, політична еліта, номенклатура та ін.

Будь-яке суспільство є стратифікованим за різними ознаками — за кастами, станами, класами тощо. З цього випливає нерівномірність участі громадян у суспільному житті і тим самим об'єктивно ставиться питання про різний ступінь впливу індивідів та соціальних груп на ті чи інші сфери соціуму.

Не будучи прихильниками вжитку поняття "еліта" виключно з негативним забарвленням, підкреслимо, що вже сама його поява пов'язана з суспільною диференціацією. Суттєвий соціальний розрив між аристократією та масами знайшов своє вираження і в мовній сфері: знання латинської мови постало необхідною (втім: недостатньою) умовою для входження до вищих щаблів суспільної ієрархії. Тисячолітні практики владних відносин породили виникнення найрізноманітніших термінів: жерці, патриції, рабовласники, аристократія, дворянство, буржуа та ін., проте всі вони виступали фактично синонімами для позначення одного поняття: еліта.

Вже за часів розкладання родового ладу з'являються погляди щодо суспільного поділу на вищих і нижчих членів, шляхетних і чернь, аристократію і простий люд. Древньокитайським мислителям належить пальма першості у спробах теоретично сконструювати модель ідеального правителя. На думку Лао Цзи, цілісність і процвітання імперій та, навпаки, їх занепад і розпад залежать, насамперед, від якостей правителів: "Кращий володар, про якого знають, що він є і все, якого люблять і шанують, той гірше. Ще гірше той, якого народ боїться. Гірше за всіх, над яким сміються" [5, с. 17].

Платон одним із перших запропонував розглядати три типи лідерів: філософ (державний діяч), воєначальник і ділова людина. При ньому стався розквіт "героїчного" напряму у дослідженнях лідерства, що наділяв лідерів специфічними якостями. Він намагався розробити теорію суспільства, в якому, завдяки навчанню та притаманній ним мудрості, "філософи-правителі" встановили б для населення правильну систему цінностей [9, с. 341]. Будучи ідеологом афінської аристократії, Платон вважав виховання та навчання правителів класовою відзнакою та навіть прерогативою. Отже, ще у сиву давнину освіченість та відповідне виховання поставали критеріями елітарності.

Дослідження Н. Макіавеллі внесли значний вклад у поглиблення розуміння сутності лідерства, а феномен макіавеллізму дав поштовх для подальших наукових розвідок у даній царині. Риси, які були для нього характерні: ігнорування інтересів інших людей, схильність до лицемірства тощо, продемонстрували тісний взаємозв'язок з тогочасними політичними діячами, поєднуючи воєдино теорію та практику.

Питання про визначення та типологію елітних груп було одним із центральних у творчій спадщині Н. Макіавеллі, який концентрував увагу на людині політичній, яка відіграє діяльну, творчу роль в історичному процесі. Дослідник дає їй не лише психологічну, а й соціально-політичну характеристику. Увагу Н. Макіавеллі привертала така люди-

на на всіх щаблях суспільної драбини: як активний і пасивний учасник політичного процесу, як суб'єкт і об'єкт впливу. Науковець підкреслював, що будь-яка людина в усі часи наділена одними і тими самими пристрастями, бажаннями, потребами, волею та приділяв значну увагу особистим якостям лідерів. На перше місце він ставить особисту енергію, яка проявляється як сила, доблесть, підприємливість, ініціативність (більшою мірою вона є природною властивістю, вихідними даними, потенційними можливостями сили та розуму, що приводять до того чи іншого результату) [7, с. 233]. Не менш високо Н. Макіавеллі цінує честь, наявність якої для нього видається можливою лише у людини, виключно у суспільстві, яка проявляється переважно у державних справах.

Для англійського історика Т. Карлейля однією з головних світоглядних передумов було твердження про первинну (природну) нерівність людей. На думку дослідника, "якщо природа нас чогось і вчить, так саме того, що одна людина краща за іншу, що один призначений бути керівником, а інший — керованим, що в усі позитивні епохи історії героїчні особистості завжди займали керівне становище та знову займуть його в майбутню героїчну епоху" [3, с. 114]. Вчений ставить перед собою завдання створення ідеального образу лідера, виходячи з того, що всесвітня історія — це "по суті, історія великих людей, що трудилися тут, на землі. Вони, ці великі люди, були вождями людства, зразками і, в широкому сенсі, творцями всього того, що вся маса людей взагалі прагнула здійснити, чого вона хотіла досягти; все створене в цьому світі представляє, по суті, зовнішній матеріальний результат, практичну реалізацію та втілення думок, що належали великим людям" [Там само, с. 61].

Ф. Ніцше не визнавав за кожною людиною права бути особистістю. Навпаки, переважна більшість представників людства в його інтерпретації представляла собою "стадо", а в самих масах він вбачав головну загрозу для розвитку творчої особистості. Ключовою ознакою вольової та творчої натури дослідник вважав здатність до переоцінки цінностей, підкреслюючи, що моральна позиція еліти — це позиція "по той бік добра і зла", тобто в її вузькому колі мораль взагалі не потрібна.

Найважливішою якістю лідера дослідник вважав чесність, а не істину чи прагнення до неї. Ф. Ніцше до істотно значимих лідерських якостей відносив також і справедливість, яку він називає "єдиною богинею, яку ми над собою визнаємо. Так як люди по своїй природі нерівні, то немає і бути не може універсальної справедливості, що справедливо для одного, зовсім не може бути справедливим і для іншого" [8, с. 329]. Сама ж справедливість, за твердженням Ф. Ніцше, це обмін за умови приблизної рівності сил.

У сучасних умовах класична ситуація, "коли "низи" не хочуть старого і коли "верхи" не можуть по-старому" [6, с. 86], вимагає від інноваційних політичних лідерів рішучих дій, що дасть можливість жити по-новому, не декларативно, а реально. Тож, у найближчі роки будуть відпрацьовуватися різноманітні політичні стратегії,

проте поки що складно спрогнозувати, в якому напряму цей процес буде розвиватися. Основна причина цього криється в тому, що політична свідомість громадянського суспільства відрізняється суперечливістю, а за таких умов спостерігається співіснування різноспрямованих установок, через наявність яких політичні орієнтації конкретних лідерів та всієї еліти загалом не виключають ймовірності руху в різних, часом навіть протилежних, напрямах.

Очевидно, що видатні, геніальні, харизматичні особистості, тобто лідери, завжди впливали на розвиток суспільства, але до цього часу наукою не виявлено всіх аспектів цього впливу. У тому числі не до кінця з'ясований сам механізм ідентифікації інноваційного політичного лідера. Поняття "ідентифікація" було введено до наукового обігу основоположником психоаналізу З. Фрейдом. Дослідник підкреслює, що "ідентифікація відома психоаналізу як найбільш ранній прояв емоційного зв'язку з іншою особою" [10, с. 801]. У рамках згаданої теорії робиться припущення, що чим більше матиме людина комплексів у дитинстві, тим сильніше в майбутньому вона буде прагнути до їх подолання за допомогою механізму сублімації.

На думку американського науковця К. Хорні, основним мотивом діяльнісної активності для будь-якої людини є прагнення до самореалізації. При цьому дослідниця зазначає, що кожна людина сама може розвинути необхідні та бажані для неї здібності. К. Хорні вбачає можливість повноцінної самореалізації виключно у процесі "ідеалізації" [11, с. 42]. Ідеалізація виступає як прагнення бути схожим на певний мислимий ідеальний об'єкт, у той час як ідентифікація — це процес знаходження особистістю власного місця у навколишньому середовищі та світі. На нашу думку, особистість, яка не пройшла у процесі індивідуального розвитку всі необхідні етапи ідентифікації, має реальні шанси у перспективі не сформувати до кінця власну ідентичність. При цьому інноваційним лідером має шанс стати виключно людина, яка гармонійно та повноцінно втілила себе як особистість, а значить — виробила власну позицію стосовно всіх соціальних процесів, до яких вона є дотичною.

Образ будь-якого лідера створюється у тому числі засобами політичних технологій та іміджмейкерства. Часто імідж відіграє вирішальну роль у сприйнятті оточуючими діяльності конкретної особистості. У найбільш загальному вигляді імідж інноваційного політичного лідера являє собою сукупність якостей та рис, із якими асоціюється конкретна постать.

До основних характеристик, які формують цілісний імідж інноваційного політичного лідера, зазвичай, відносять такі компоненти: репутацію, авторитет, компетентність, професіоналізм, управлінську майстерність тощо. Лідерство може постати як основний принцип рекрутування до владної верхівки та спосіб організації публічного врядування виключно у громадянському суспільстві з розвиненою політичною свідомістю всіх або більшості соціальних верств. Звичайно, такі загальносуспільні принципи взаємодії можливі лише за умови дійсного гуманістичного

спрямування політики держави. Тож викликає занепокоєння той факт, що "розмивання гуманістичних цінностей у наш час набуває інколи загрозливих обсягів. Досить звернути увагу на те, як часто норми й поняття гуманізму стають свого роду "ігровою картою" у створенні позитивного іміджу того чи іншого політичного діяча" [4, с. 102] — на чому наголошує вітчизняний науковець В. М. Козаков.

Відносно розмаїття підходів вітчизняних політичних лідерів до формування власного іміджу можна виділити три основні напрями. Перший — "традиційний", політик звертається до іміджмейкерів після опору (А. Садовий). Другий — гіпермодерністський: політик має штат іміджмейкерів і сам є скоріше успішним політтехнологом, ніж політиком (О. Ляшко, А. Яценюк). Третій напрям являє собою оптимальну співпрацю: політик свідомо приймає участь в іміджмейкінгу (П. Порошенко, Ю. Тимошенко) і в такому разі позитивний ефект досягається за рахунок спільної діяльності лідера та команди його консультантів.

Імідж — комплексна характеристика свідомості, що включає соціальне знання та соціальну пам'ять. У разі наявності неповної (фрагментарної) інформації про лідера, структура персональних конструктів щодо нього формується за рахунок доповнення об'єктивно-наявних даних відсутніми елементами образу. Враховуючи те, що для кожного інноваційного політичного лідера як представника сучасної еліти думка громадськості щодо його образу є одним з визначальних орієнтирів, важливо не залишати сірих зон і "білих плям" у структурі власного іміджу, які можуть у подальшому стати предметом для маніпуляцій з боку конкурентів та політичних опонентів.

До ключових характеристик інноваційних політичних лідерів як представників еліти слід віднести: по-перше, їх відкритий плюралістичний характер; по-друге, високий інтелектуальний і професійний потенціал; по-третє, соціальну мобільність висхідного типу, адже в процесі оновлення державно-управлінських кадрів використовуються нові джерела рекрутування лідерів, у результаті чого вітчизняна політична еліта може поповнюватися не лише традиційно (вихідцями з партійної номенклатури та бюрократичної верхівки), а й "знизу": представниками самого громадянського суспільства.

**Висновки.** Політична еліта міцно інтегрована у соціально-політичну систему українського суспільства, яка характеризується нестійкістю, невизначеністю та потребує вольового управління, базованого на високих професійних і моральних якостях лідерів. Щоб інноваційне лідерство стало не декларативною, а реальною стратегією, необхідно модифікувати вітчизняну політичну систему, привести її у відповідність вимогам часу, для чого необхідними видаються зміни у самому соціумі. Інноваційні політичні лідери є суб'єктами влади та управління, а тому при зміні моделі організації владних відносин їх роль, насамперед, полягає у здійсненні розподілу повноважень між управлінським апаратом і громадянським суспільством.

Проведене дослідження дає змогу зробити важливий висновок про те, що інноваційні політичні лідери, як і інші представники еліти, складають відносну меншість соціального цілого, але мають вагомий вплив на суспільство, формують громадську думку відповідно до власного бачення ситуації, здатні пропонувати дієві варіанти розв'язання соціальних протиріч. Можливість інноваційних лідерів відігравати визначальну роль у проведенні державної політики пов'язана з тим, що вони висловлюють, а також втілюють у життя волю та інтереси ледь чи не всього суспільства, а не окремих соціальних груп, формуючи політичний порядок денний. Перспективи подальших досліджень із цієї проблематики полягають у розкритті особливостей інституціоналізації інноваційного лідерства, місця лідерів даного типу у вітчизняній політичній еліті та їх ролі в модернізації системи публічного управління в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Вебер М.* Покликання до політики / М. Вебер; пер. з нім. О. Погорілий. — Київ : Основи, 1998. — С. 173.
2. *Вебер М.* Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Социология / М. Вебер; пер. с нем.; под ред. Л. Г. Ионина. — Москва: Изд. дом Высш. шк. экономики, 2016. — 448 с.
3. *Карлейль Т.* Герои, почитание героев и героическое в истории / Т. Карлейль. — Москва : Эксмо, 2008. — 864 с.
4. *Козаков В. М.* Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні: монографія / В. М. Козаков. — Київ : Вид-во НАДУ, 2007. — 284 с.
5. *Лао Цзы.* Дао дэ цзин / Лао Цзы; пер. с кит. — Дубна : Свента, 1994. — 82 с.
6. *Ленин В. И.* Детская болезнь левизны в коммунизме / В. И. Ленин // полн. собр. соч. — 5-е изд. — Москва: Политиздат, 1981. — Т. 41. — С. 3–104.
7. *Макиавелли Н.* Государь: сост. М. Блюменкранц / Н. Макиавелли. — Харьков : Фолио, 2006. — 656 с.
8. *Ницше Ф.* По ту сторону добра и зла: соч. в 2 т. / Ф. Ницше. — Москва: Мысль, 1990. — Т. 1. — 829 с.
9. *Платон.* Государство: собр. соч. в 4 т. / Платон; пер. с древнегреч.; общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи. — Т. 3. — Москва: Мысль, 1994. — 654 с.
10. *Фрейд З.* Я и Оно / З. Фрейд. — Москва : Эксмо-Пресс, 2016. — 864 с.
11. *Хорни К.* Невроз и личностный рост. Борьба за самореализацию / К. Хорни. — Санкт-Петербург: Б&К, 2000. — 318 с.

**УДК:796.5: 338.42**

***Яценко Володимир Архипович,***
*кандидат наук з державного управління, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 65009, Україна, Одеська область, м. Одеса, вул. Генуезька, 22а, тел.: (098) 134 92 72, e-mail: javladimir1964@gmail.com*
*ORCID: 0000-0003-3845-0405*

***Яценко Владимир Архипович,***
*кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры философских и социально-политических наук, Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 65009, Украина, Одесская область, г. Одеса, ул. Генуэзская, 22а, тел.: (098) 134 92 72, e-mail: javladimir1964@gmail.com*
*ORCID: 0000-0003-3845-0405*

***Yatsenko Vladimir Arkhypovych,***
*PhD in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of the Philosophy and Social and Political Sciences, Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 65009, Ukraine, Odessa region, Odesa, st. Genuezskaya, 22a, tel.: (098) 134 92 72, e-mail: javladimir1964@gmail.com*
*ORCID: 0000-0003-3845-0405*

# ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ РЕКРЕАЦІЇ ТА ТУРИЗМУ В ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ

**Анотація.** У статті визначено проблеми та особливості функціонування туристичної дестинації, вивчено можливості впливу управління на підвищення ефективності її функціонування, розглянуто організаційний підхід до управління туристичною галуззю Одеської області в сучасних умовах.

На основі результатів дослідження стану туристичної галузі були визначені головні напрями та інструменти державного регулювання, серед яких особливо виділений вплив держави на підвищення конкурентоспроможності регіонального туристичного комплексу за рахунок коригування управ-

лінських рішень з урахуванням соціологічного моніторингу стану туристичної сфери при плануванні та розробці як місцевих, так і державних програм.

Одеська область має унікальні природні та людські ресурси, і як складна соціально-економічна система моделює економічні процеси, притаманні винятково цьому регіону, що створює передумови для достатньо високого рівня життя. Саме тому розвиток туризму на сьогодні є одним з головних напрямів економічного розвитку Одещини. Це створює умови для ефективного розвитку територій з нерозвиненою інфраструктурою, залучення інвестицій, відтворення трудового потенціалу області.

Сьогодні як ніколи потребують вирішення питання, пов'язані з організацією управління рекреаційно-туристичною сферою. А відсутність об'єктивних статистичних та соціологічних даних призводить до неефективного використання джерел фінансування та недостатнього залучення іноземних інвестицій, і вже перестає бути тільки регіональною проблемою, а стає загальнонаціональною.

Експертне опитування представників публічної влади дало змогу виявити проблеми розвитку туристичної галузі Одеської області. Визначено фактори, що стримують розвиток туристично-рекреаційного комплексу: недостатнє розуміння представниками органів влади своєї ролі у функціонуванні туристичної сфери; відсутність туристичної інфраструктури; повільний розвиток ринку транспортних послуг; недостатність бюджетного фінансування розвитку туристично-рекреаційного бізнесу; обмежений обсяг інвестицій у туристичну галузь; необхідність підвищення компетентності управлінських кадрів у галузі туризму.

Сформульовано висновки і пропозиції щодо шляхів підвищення ефективності функціонування організацій туристичного бізнесу.

Для раціонального використання туристичного потенціалу в Одеської області необхідно: провести інвентаризацію та впорядкування земель історико-культурного, рекреаційного і природоохоронного призначення; сформувати конкурентоспроможні кластери у туристичній та рекреаційній сферах; розробити стратегічний план розвитку прибережних територій; забезпечити захист та відтворення природних ландшафтів, унікальної флори та фауни.

Для забезпечення якісного та швидкого розвитку туристично-рекреаційної інфраструктури необхідно: підвищити конкурентоспроможність туристичного продукту за рахунок будівництва, модернізації та реконструкції об'єктів туристичної інфраструктури; розширити до європейських стандартів номенклатуру туристичних послуг — це розвиток та підтримка ділового, культурного, річкового, вітрильного, оздоровчого, спортивного, розважального, морського та екологічного видів туризму; покращити стан об'єктів відпочинку на узбережжі Чорного моря; сприяти розвиткові інфраструктури курортів, належно утримувати та здійснювати благоустрій пляжів, парків; реставрувати пам'ятки культурної та історичної спадщини; розвивати розгалужену мережу установ та організацій для надання екскурсійних, культурно-розважальних, оздоровчих послуг.

Необхідно створити умови для: відродження туристичного потенціалу пам'яток історії, археології та архітектури, що мають наукове і культурне значення; розвитку діяльності національно-культурних товариств та національних меншин; інвестування через міжнародні програми реставрації пам'яток історичної та культурної спадщини.

З метою інтенсивного розвитку інформаційної інфраструктури туристичних та рекреаційних послуг пропонується: для обслуговування туристів та відпочивальників створити центри з надання туристичної інформації; забезпечити популяризацію туристичного продукту через фестивальну, ярмаркову та виставкову діяльність; з метою забезпечення якісного обслуговування іноземних та вітчизняних туристів налагодити перепідготовку та навчання персоналу рекреаційно-туристичної сфери.

**Ключові слова:** туристичний ринок, економічний потенціал, туристичні ресурси, природні ресурси, туристичний потенціал, туристична галузь, проблеми розвитку туристичної галузі, привабливість території.

## ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЛИДЕРОВ В КАЧЕСТВЕ СОВРЕМЕННОЙ ЭЛИТЫ

**Аннотация.** В статьи определены проблемы и особенности функционирования туристической дестинации, изучены возможности влияния управления на повышение эффективности ее функционирования, рассмотрен организационный подход к управлению туристической отраслью Одесской области в современных условиях.

На основе результатов исследования состояния туристической отрасли были определены основные направления и инструменты государственного регулирования, среди которых особенно выделено влияние государства на повышение конкурентоспособности регионального туристического комплекса за счет корректировки управленческих решений с учетом социологического мониторинга состояния туристической сферы при планировании и разработке как местных, так и государственных программ.

Одесская область имеет уникальные природные и человеческие ресурсы, и как сложная социально-экономическая система моделирует экономические процессы, присущие исключительно этому региону, что создает предпосылки для достаточно высокого уровня жизни. Именно поэтому развитие туризма на сегодня является одним из главных направлений экономического развития Одесской области. Это создает условия для эффективного развития территорий с неразвитой инфраструктурой, привлечение инвестиций, воспроизводства трудового потенциала области.

Сегодня как никогда требуют решения вопросы, связанные с организацией управления рекреационно-туристической сферой. Отсутствие объективных статистических и социологических данных приводит к неэффективному использованию источников финансирования и недостаточного привлечения иностранных инвестиций, и уже перестает быть только региональной проблемой, а становится общенациональной.

Экспертный опрос представителей публичной власти дало возможность выявить проблемы развития туристической отрасли Одесской области. Определены факторы, сдерживающие развитие туристско-рекреационного комплекса: недостаточное понимание представителями органов власти своей роли в функционировании туристической сферы, отсутствие туристической инфраструктуры; медленное развитие рынка транспортных услуг; недостаточность бюджетного финансирования развития туристско-рекреационного бизнеса; ограниченный объем инвестиций в туристическую отрасль; необходимость повышения компетентности управленческих кадров в сфере туризма.

Сформулированы выводы и предложения относительно путей повышения эффективности функционирования организаций туристического бизнеса.

Для рационального использования туристического потенциала в Одесской области необходимо: провести инвентаризацию и благоустройство земель историко-культурного, рекреационного и природоохранного назначения; сформировать конкурентоспособные кластеры в туристической и рекреационной сферах; разработать стратегический план развития прибрежных территорий; обеспечить защиту и воспроизводство природных ландшафтов, уникальной флоры и фауны.

Для обеспечения качественного и быстрого развития туристско-рекреационной инфраструктуры необходимо: повысить конкурентоспособность туристического продукта за счет строительства, модернизации и реконструкции объектов туристической инфраструктуры; расширить до европейских стандартов номенклатуру туристических услуг — это развитие и поддержка делового, культурного, речного, парусного, оздоровительного, спортивного, развлекательного, морского и экологического видов туризма; улучшить состояние объектов отдыха на побережье Черного моря; способствовать развитию инфраструктуры курортов, должным образом удерживать и осуществлять благоустройство пляжей, парков; реставрировать памятники культурного и исторического наследия; развивать разветвленную сеть учреждений и организаций для предоставления экскурсионных, культурно-развлекательных, оздоровительных услуг.

Необходимо создать условия для: возрождения туристического потенциала памятников истории, археологии и архитектуры, имеющих научное и культурное значение; развития деятельности национально-культурных обществ и национальных меньшинств; инвестирования через международные программы реставрации памятников исторического и культурного наследия.

С целью интенсивного развития информационной инфраструктуры туристических и рекреационных услуг предлагается: для обслуживания туристов и отдыхающих создать центры по предоставлению туристической информации; обеспечить популяризацию туристического продукта через фестивальную, ярмарочную и выставочную деятельность; с целью обеспечения качественного обслуживания иностранных и отечественных туристов наладить переподготовку и обучение персонала рекреационно-туристической сферы.

**Ключевые слова:** туристический рынок, экономический потенциал, туристические ресурсы, природные ресурсы, туристический потенциал, туристическая отрасль, проблемы развития туристической отрасли, привлекательность территории.

## WAYS OF IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE MANAGEMENT BY THE SPHERE OF RECREATION AND TOURISM IN THE ODESSA REGION

**Abstract.** The article considers the problems and peculiarities of the functioning of the tourist destinations, studies show possibilities to influence management to improve its functioning and organizational approach to the management of tourism industry of Odessa region in modern conditions.

Based on research of the tourism industry were defined the main directions and instruments of state regulation, among which is highlighted the state's influence on increasing the competitiveness of regional tourist complex due to the adjustment of administrative decisions on the basis of sociological monitoring of the state tourism industry in the planning and development of both local and national programs.

Odessa Oblast has unique natural and human resources, and as a difficult socio-economic system, simulates economic processes inherent only to this region to create conditions for a sufficiently high standard of living. That is why the development of tourism is currently one of the main directions of economic development of Odessa Oblast. This will create conditions for effective development of areas with poor infrastructure, attract investment and return the oblast to the workforce.

Today, more than ever before, there is a need to resolve issues related to the organization management of recreational and tourist area. A lack of objective statistical and sociological data leads to inefficient use of funding and lack of foreign investment, and ceases not to be just a regional problem, but which is becoming nationwide.

Expert survey of public power made it possible to reveal problems of the development of the tourism industry in Odessa Oblast. The hindering factors of the development of the tourist and recreational complex are: lack of understanding of the authorities of their role in the functioning of the tourism industry, the lack of tourism infrastructure; lack of infrastructure; lack of budget funding of the tourism and recreational business; limited investment in the tourism industry; the need for upgrade the expertise of managerial personnel in tourism.

The conclusions and suggestions were formulated on how to improve the functioning of tourism business.

For the rational use of tourism potential in the Odessa Oblast is necessary: make an inventory and beautification the land of historical and cultural, recreational and conservation purposes; create competitive clusters in the tourism and recreational industries; develop a strategic plan for the development of coastal areas; ensure the protection and restoration of natural landscapes, unique flora and fauna.

To ensure quality and rapid development of tourist and recreational infrastructure it is necessary to: increase the competitiveness of the tourism product through the construction, modernization and reconstruction of tourism infrastructure; expand the range of tourism services to European standards – that all is the development and support of business, cultural, river, sailing, wellness, sports, entertainment, marine and ecological tourism; improve the state of facilities on the Black Sea; promote infrastructure resorts, properly maintain and implement beautification of beaches and parks; restore monuments of cultural and historical heritage; develop an extensive network of agencies and organizations to provide excursions, entertaining, health services.

It is necessary to create conditions for: the revival of the tourism potential of historical monuments, archeology and architecture, with scientific and cultural importance; development of ethno-cultural communities and national minorities; investment by international programs of restoration of the historical and cultural heritage.

For the purpose of intensive development of information infrastructure of tourist and recreational services is offered: to create centers of tourist information to serve the tourists and campers; to provide popularizing tourism product through the festival, fair and exhibition activities; to provide quality service to foreign and domestic tourists to establish training and retraining of recreation and tourism personnel.

**Keywords:** tourist market, economic potential, tourism resources, natural resources, tourism potential, tourism industry, development problems of tourism industry, the attractiveness of a territory.

---

**Постановка проблеми.** У сучасних економічних та геополітичних умовах туристичний напрям може стати провідним у регіональній політиці Одеської області та розглядатися важливою складовою інноваційного розвитку регіону в довгостроковій перспективі як екологічно безпечний і економічно вигідний.

На сьогодні Одеська область, яка стоїть на шляху подальшого розвитку туристичної галузі, займає досить незначне місце серед таких регіонів країн Чорноморського басейну з традиційно високою туристською відвідуваністю.

У зв'язку з цим перед менеджментом Одеської області постає проблема пошуку таких форм і методів управління, які дали б змогу зміцнити ринкові позиції організацій, що займаються обслуговуванням туристів, сприяючи подальшому розвитку всієї сфери туристського бізнесу.

Ясно сформульована стратегія розвитку туристичної галузі може забезпечити належний рівень якості послуг, які відповідають світовим стандартам, зробити туризм конкурентоспроможним, досягти істотного зростання внутрішнього і в'їзного туризму.

Крім того, інтенсифікація розвитку туризму сприятиме забезпеченню зайнятості населення, активізації роботи транспорту, збільшенню виробництва товарів загального вжитку, створенню нових робочих місць та стимулюванню розвитку сільського господарства та стане одним із основних факторів соціально-економічного розвитку області. У цьому контексті потребують нагального вирішення питання, пов'язані з організацією управління галуззю туризму.

Прийняття ефективних управлінських рішень потребує, крім іншого, володіння статистичними та соціологічними даними, що забезпечить ефективне використання місцевого і державного фінансування, а разом й іноземних інвестицій.

У цих умовах особливої практичної значимості набувають соціологічні дослідження щодо підвищення ефективності функціонування публічної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми розвитку та управління туристично-рекреаційною сферою на регіональному рівні досліджувалися такими вченими, як В. Є. Воротін, Ю. А. Дайновський, Н. М. Драгомирецька, І. П. Зазгарська, М. М. Іжа, В. А. Квартальнов, Е. В. Левицька, О. Ю. Малиновська, М. М. Миколайчук, М. В. Мінченко, О. В. Музиченко-Козловська, Г. А. Папірян, Л. Л. Приходченко, Н. В. Піроженко, М. Й. Рутинський, О. В. Стецюк, Ф. І. Хміль, О. П. Якубовський та ін.

Разом з тим аналіз літератури показав, що сучасні дослідження все ще недостатньо приділяють увагу вирішенню проблем підвищення ефективності управління туристичною галуззю.

У зв'язку з цим розробка теоретичних і практичних рекомендацій, застосування комплексної оцінки й визначення шляхів підвищення ефективності функціонування туристичного бізнесу в умовах економічної нестабільності є досить актуальною проблемою для органів публічного врядування.

Цим обумовлюється об'єктивна необхідність в розробці нових підходів до вирішення проблем управління процесами підвищення ефективності функціонування туристичного бізнесу, що передбачає як розробку і здійснення ефективних управлінських заходів, спрямованих на збільшення обсягів та якості туристичних послуг, так і систематичне поліпшення якості послуг, що надаються туристичним бізнесом. Недостатнє дослідження проблем вдосконалення ефективності управління туристичною галуззю робить дослідження актуальним.

У Концепції державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року робиться акцент на необхідності створення системних умов розвитку туристично-рекреаційної галузі задля досягнення нею належного рівня розвитку та збалансування міжгалузевих зв'язків [1].

Туризм є важливим атрибутом відпочинку людини та важливою, інколи головною складовою економіки регіону та держави, що, своєю чергою, є потужним чинником розвитку супутніх галузей. М. В. Грабар вважає, що незбалансований механізм публічного управління туризмом

та рекреацією, недостатня розробленість концепцій розвитку туристичної дестинації, інструментарію управління, обмеженість бюджетного фінансування, низький рівень залучення інвестиційного капіталу до масштабних туристично-рекреаційних проектів негативно впливають на стан галузі [2]. Тому основною, на наш погляд, проблемою, що потребує нагального вирішення, є забезпечення розвитку туризму та рекреації. Таким чином, постає зосередження уваги на закономірностях механізмів управління, що зумовлюється використанням системного підходу в управлінні туристичною дестинацією в Одеській області та потребує розуміння сучасного стану та потреб галузі.

Кожен вид туристичного бізнесу має свій набір факторів розвитку, де є широкий спектр чинників прискорення розвитку туристичної діяльності. Залежно від мети подорожі та об'єктів, що використовуються або відвідуються, існують такі види туризму, як культурно-пізнавальний, лікувально-оздоровчий, спортивний, релігійний, екологічний, сільський та ін. [3]. Крім того, розвиток регіонального туризму залежить від багатьох чинників, кожен з яких має позитивний або негативний вплив на розвиток туристичної галузі. На думку М. П. Мальської, туризм розвивається під впливом факторів функціонування ринку туристичних послуг, формування попиту і пропозиції, виробництва туристичного продукту тощо, а також чинників зовнішнього середовища — це політика і право, у тому числі державна політика і державне регулювання в галузі туризму, економіка і фінанси, культура, соціодемографічні зміни, розвиток торгівлі, транспорту, інфраструктури та науково-технічного прогресу [4, с. 34].

**Мета статті** — встановлення та ранжування чинників, що мають вплив на розвиток туризму, виявлення головних проблем у рекреаційно-туристичній сфері, надання рекомендацій щодо зміни структури управління туризмом з метою підвищення ефективності державного та регіонального управління.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження проведено у березні 2016 р. Респондентами виступили керівники органів публічної влади Одеської області. Опитано 42 експерти. Форма опитування — анкетування. Використовувалась анкета, розроблена спеціально для цього опитування. Респонденти репрезентували думку представників публічної влади. Таким чином, проведене дослідження представляє собою експертне опитування, яке дає змогу проаналізувати ситуацію і тенденції розвитку туристичного сектору, які відбуваються в Одеській області.

З метою отримання більш вірогідних даних щодо складності проблем використано експертний метод як дієвий засіб одержання кількісних та якісних оцінок, що знайшов застосування у дослідженні туристично-рекреаційної галузі [5, с. 129–132; 6, с. 38–41].

У вибірці більшість складають жінки (52,6 %). У віковій структурі респондентів більшість складають особи у найактивнішому віці — від 21 до 35 років (54,2 %), від 35 до 50 років — 28,4 %, старші 50 — 17,4 %. Дослідження є експертним опиту-

ванням і дає змогу проаналізувати ситуацію і тенденції розвитку туристичного сектору, які відбуваються в Одеській області. Переважна більшість питань стосуються оцінки Одеської області як місця ведення туристично-рекреаційного бізнесу.

Респонденти наступним чином оцінили рівень розвитку туризму (табл. 1).

Респондентам було також запропоновано оцінити стан розвитку інфраструктури (газ, вода, каналізація, електроенергія), стан доріг, стан благоустрою, рівень задоволення культурних потреб, стан довкілля, громадський транспорт, медичне обслуговування, інфраструктура для відпочинку та дозвілля, рівень безпеки, у т. ч. охорона правопорядку.

Експерти надали оцінку стану окремих складових середовища, в якому розвивається туристичний бізнес на Одещині.

Найбільше негативних оцінок отримали такі складові середовища розвитку туризму в області, як: інфраструктура (газ, вода, каналізація, електроенергія) — 35,6 %, рівень безпеки, у т. ч. охорона правопорядку — 38 %, рівень задоволення культурних потреб — 24,2 %, стан доріг — 88,2 % респондентів дали оцінку "незадовільно", медичне обслуговування — 24,1 %, стан благоустрою — 32 %.

Відповідаючи на питання: "Які види туризму необхідно розвивати в регіоні?" респонденти віддали перевагу природничому (21,1 %), сільському зеленому та агротуризму (18,4 %), спортивному та фестивальному — по 15,8 %, екстремальному та діловому напрямам перевагу віддали найменше респондентів — по 2,7 % (табл. 2).

Респондентам було задане питання про те, що, на їх думку, заважає розвитку туризму Одеської області (див. табл. 3). Більшість схиляється

*Таблиця 1*

**Оцінка рівня розвитку туризму в регіоні** (%)

| | |
|---|---|
| Відмінно | 2,4 |
| Добре | 21,4 |
| Задовільно | 33,3 |
| Погано | 40,5 |
| Немає думки | 2,4 |

*Джерело*: розроблено автором

*Таблиця 2*

**Відповіді на питання: "Які види туризму необхідно розвивати в регіоні?"**

| | |
|---|---|
| Екстремальний | 5,3 |
| Діловий | 5,3 |
| Етнокультурний / історичний | 7,9 |
| Лікувально-оздоровчий і рекреаційний | 10,5 |
| Фестивальний | 15,8 |
| Спортивний | 15,8 |
| Сільський зелений та агротуризм | 18,4 |
| Природничий | 21,1 |

*Джерело*: розроблено автором

до думки, що, насамперед, на заваді розвитку туризму стоять: стан доріг та недостатнє транспортне сполучення (28,8 %); загальна економічна ситуація (15,3 %); недоступність фінансування (10,2 %). Важливо відмітити, що недостатня громадська ініціативність та нестача кваліфікованої робочої сили, з точки зору респондентів, не є обставинами, що заважають розвитку туризму.

Найважливішими галузями розвитку регіону респонденти назвали транспортне обслуговування (24,1 %), курортний відпочинок 18,1 %, а також дозвілля, розваги (15,5 %). Найменш важливими галузями названі громадське харчування (2,6 %) та торгівля (4,3 %) (табл. 4).

Відповідаючи на питання: "Яка має бути підтримка розвитку туризму з боку місцевої і регіональної

*Таблиця 3*

**Відповіді на питання: "Що заважає розвитку туризму в Одеській області?"**

| | |
|---|---|
| Недостатня громадська ініціативність | 0,8 |
| Нестача кваліфікованої робочої сили | 0,8 |
| Недостатня кількість туристичних об'єктів | 2,5 |
| Зношеність інженерних мереж | 2,5 |
| Поширення злочинності, алкоголізму, наркоманії | 3,4 |
| Недостатня підприємливість мешканців | 3,4 |
| Недостатній рівень промоції регіону | 4,2 |
| Стан захисту довкілля | 5,9 |
| Несприятливі умови для розвитку підприємництва | 5,9 |
| Стан пам'яток архітектури | 7,6 |
| Недостатня підтримка з боку місцевих органів влади | 8,5 |
| Недоступність фінансування | 10,2 |
| Загальна економічна ситуація | 15,3 |
| Стан доріг та недостатнє транспортне сполучення | 28,8 |

*Джерело*: розроблено автором

*Таблиця 4*

**Відповіді на питання: "Які галузі (сфери діяльності) важливі для розвитку туризму регіону?"**

| | |
|---|---|
| Громадське харчування | 2,6 |
| Торгівля | 4,3 |
| Виробництво продуктів харчування | 5,2 |
| Медичне обслуговування | 6,0 |
| Побутове обслуговування | 10,3 |
| Готельний бізнес | 13,8 |
| Дозвілля, розваги | 15,5 |
| Курортний відпочинок | 18,1 |
| Транспортне обслуговування | 24,1 |

*Джерело*: розроблено автором

влади?" респонденти першим місцем відзначили сприяння залученню інвестицій та створення інвестиційних продуктів (21,4 %). На другому місці визначено підтримку розвитку інфраструктури (газ, вода, каналізація, електроенергія) (17,9 %), податкові пільги, та фінансові стимули — на третьому місці (14,5 %).

Найменшої підтримки з боку місцевої і регіональної влади респонденти потребують у створенні Центрів послуг для бізнесу (0,9 %) (табл. 5).

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** У результаті аналізу та дослідження сформульовано низку висновків і пропозицій щодо напрямів забезпечення ефективності розвитку туристично-рекреаційної галузі в Одеській області.

За результатами опитування визначено найбільш проблемні питання у туристичній галузі регіону.

Насамперед, необхідно розвивати в регіоні природничий туризм, сільський, зелений та агротуризм, спортивний та фестивальний.

Найбільше заважає розвитку туризму Одеської області стан доріг та недостатнє транспортне сполучення, загальна економічна ситуація та недоступність фінансування.

Найважливішими сферами діяльності для області названі транспортне обслуговування, курортний відпочинок, а також дозвілля, розваги.

Найнеобхіднішою підтримкою розвитку туризму з боку місцевої і регіональної влади, з точки зору респондентів, є: сприяння залученню інвестицій та створення інвестиційних продуктів, підтримка розвитку інфраструктури (газ, вода, каналізація, електроенергія), а також податкові пільги та фінансові стимули.

Результати опитування свідчать про високий рівень оцінки респондентами потенціалу для розвитку туризму.

Важливим, на наш погляд, питанням при здійснені державного управління туристичною дестинацією є запровадження та використання індикаторів розвитку рекреацій-

*Таблиця 5*

**Відповіді на питання "Яка має бути підтримка розвитку туризму з боку місцевої і регіональної влади?"**

| | |
|---|---|
| Створення Центрів послуг для бізнесу | 0,9 |
| Маркетингова підтримка та промоція | 2,6 |
| Прозорість у сфері використання комунальної власності | 3,4 |
| Упорядкування використання місцевих ресурсів | 4,3 |
| Упорядкування місцевих правил забудови та благоустрій території | 5,1 |
| Розвиток робочої сили | 6,8 |
| Підтримка підприємців-початківців (розвиток Бізнес-інкубаторів) | 10,3 |
| Підтримка розвитку туристичної інфраструктури | 12,8 |
| Податкові пільги та фінансові стимули | 14,5 |
| Підтримка розвитку інфраструктури (газ, вода, каналізація, електроенергія) | 17,9 |
| Сприяння залученню інвестицій та створення інвестиційних продуктів | 21,4 |

*Джерело*: розроблено автором

но-туристичної сфери. У перспективі необхідно проводити дослідження з метою визначення показників для відображення найбільш важливих соціальних, екологічних та економічних аспектів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Концепція* Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/638-2013-%D1%80
2. *Системний* розвиток туризму та рекреації у регіоні: автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.05 / М. В. Грабар; ДВНЗ "Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника". — Івано-Франківськ, 2016. — 20 с.
3. *Закон* України "Про туризм" від 15.09.1995 № 324/95-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр
4. *Мальська М. П., Антонюк Н. В., Ганич Н. М.* Міжнародний туризм і сфера послуг / М. П. Мальська, Н. В. Антонюк, Н. М. Ганич. — Київ : Знання, 2008. — 661 с.
5. *Музиченко-Козловська О. В.* Економічне оцінювання туристичної привабливості території : монографія / О. В. Музиченко-Козловська. — Львів: Новий світ-2000, 2012. — 176 с.
6. *Володченко О. М.* Використання методу експертної оцінки для визначення ефективності популяризації України як туристичної країни / О. М. Володченко // Наук. записки ін-ту журналістики. — 2010. — № 41. — С. 38–41.

## Умови публікації у науковому виданні “ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ”

1. З метою перевірки дотримання вимог до оформлення наукової статті Міністерства освіти і науки України та науково-метричної бази даних “Scopus” вона, в обов’язковому порядку, проходить процедуру попереднього розгляду, яка включає: процедури внутрішнього, зовнішнього експертного рецензувань.

Стаття, заява, відомості про автора та квитанція про оплату за переклад статті на англійську мову надсилаються на e-mail адресу: Assembly2015@ukr.net За умови подання статті до збірника “Публічне урядування” на двох мовах (оригіналом, англійською) — публікація статті безкоштовна, а у разі відсутності англомовного перекладу — коштуватиме автору 55 грн — за 1 сторінку, формату А4, з метою її професійного перекладу на англійську мову. Редакція залишає за собою право редагування статей. Сума та реквізити за оплату перекладу статті на англійську мову будуть надіслані автору (ам), тільки після того, коли стаття буде відредагована редакцією збірника. Назва файлу з електронною версією статті має обов’язково містити прізвище та ім’я автора. Стаття друкується із фотокарткою автора, яку необхідно надіслати до редакції окремим файлом в електронному вигляді (у форматі зображення . jpg), гарної якості, можна неформальну (бажано документальне або в офісі), обсягом не менш як 800 Кб, розміром 10 × 12 см;

2. Стаття, яка подається до опублікування, проходить процедуру внутрішнього рецензування.

У разі негативного експертного висновку автору може бути повернуто статтю на доопрацювання або відмовлено у публікації статті. Основні причини відхилення статей: вузькість проблематики публікацій (локальність, що спричиняє обмеженість охоплення зацікавленої аудиторії); слабкий науково-теоретичний рівень і низька практична цінність статті; нерозгорнуті (неструктуровані) англомовні анотації (Abstract).

Пріоритет надається публікаціям іноземних авторів та публікаціям на англійській мові.

**Вимоги до наукової статті та її оформлення**

Стаття має бути написана на актуальну тему, містити результати глибокого наукового дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів відповідно до мети статті.

1. **Структура наукової статті (згідно вимог ВАКу):**

- ПІБ автора (співавторів, не більше трьох), науковий ступінь, учене звання, посада, місце роботи, адреса місця роботи із зазначенням поштового індексу, e-mail автора, засоби зв’язку, назва статті, розширена анотація, ключові слова.

Зазначена інформація подається окремими блоками українською, російською та англійською мовами перед статтею. Якість англомовного перекладу анотації до статті, визначає редколегія журналу.

- Постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв’язок із важливими науковими чи практичними завданнями).
- Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.
- Формулювання цілей (мети) статті.

- Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.
- Висновки і перспективи подальших досліджень.
- Список використаних джерел.
- Проставлення авторами УДК.

**2. Оформлення наукової статті:**

- всі статистичні дані мають бути підкріплені посиланнями на джерела;
- всі цитати мають закінчуватися посиланнями на джерела;
- посилання на підручники та науково-популярну літературу є небажаними;
- посилання на власні публікації є не бажаними і допускаються лише в разі нагальної потреби;
- посилання на наш журнал "із ввічливості" є також небажаними та не прискорюють процес прийняття статті у друк у жодному разі;
- якщо в огляді літератури або далі по тексту Ви посилаєтесь на прізвище вченого — його публікація має бути у загальному списку літератури після статті;
- вторинне цитування не дозволяється! Якщо Ви цитуєте Ф. Котлера — то посилання має бути саме на Котлера, а не на автора, який читав Котлера;
- список джерел та літератури — не менше 10 позицій, мовами оригіналу (виключення — китайська, японська, корейська та арабська. В такому разі, джерело подається у перекладі на англійську, із вказівкою мови оригінала в дужках).
- у формулах використовуються тільки загальноприйняті символи;
- у формулах — лише найрозповсюдженіші символи із стандартного набору;
- таблиці мають бути пронумеровані, кожна повинна мати назву;
- у тексті загальноприйняті і ті, що часто зустрічаються терміни слід подавати абревіатурою (перший раз обов'язково розшифрувати);
- всі малюнки та графіки мають бути пронумеровані та мати назву;
- формат А4, гарнітура "Times New Roman", кегель № 14, міжрядковий інтервал 1,5; параметри сторінки (береги) — 2 см з усіх боків;
- мінімальний розмір статті — 8 тис. друкованих знаків з пробілами, максимальний — 34 тис. (оптимальний розмір статті — 20–24 тис. друкованих знаків).

При побудові графіків майте на увазі, що журнал є чорно-білим;

**Список супроводжувальних документів:**

- заява автора (співавторів) Супроводжувальна заява (за наявності співавторів — спільна, за підписами усіх) про те, що стаття є власною розробкою автора (авторів), ніде раніше не друкувалася і не знаходиться на розгляді в інших виданнях, автори дають спільну письмову згоду на публікацію матеріалу саме в "Публічному урядуванні";
- відомості про автора (співавторів).

Стаття приймається на розгляд та передається на внутрішню рецензію тільки за наявності повного пакету документів та повних авторських даних. Редакція лишає за собою право на незначне редагування та скорочення, зберігаючи при тому головні висновки та авторську стилістику. Позиція редакції може не співпадати з думкою індивідуального автора, висловленою у статті. Всі статті розміщаються на платній основі. Середній час очікування публікації (від дня подачі до дня публікації) — в середньому 3–6 місяців (в залежності від сезонного навантаження). Статті авторів, які мають заборгованість, приймаються лише після погашення заборгованості.

Наукове видання

# ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

*№ 2 (7) – травень 2017*

Підп. до друку .05.17. Формат 70×100 1/16.
Ум. друк. арк. 20,32. Обл.-вид. арк. 16,38.
Наклад 300 пр.