Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Аспекти публічного управління

www.aspects.org.ua

2018 ТОМ 6 № 8

Видається з вересня 2013 року

12 разів на рік

Дніпро

Видавництво «Грані»

2018

Аспекти публічного управління

Науковий журнал

2018 Том 6 № 8

Засновник:
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 15.04.14 р. надано статус фахового видання з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 06/217 від 30.08.2018).

ISSN 2311-6420 (Print)
ISSN 2413-8231 (Online)

Індексується:
DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
Ulrichs web

Видавець:
Видавництво «Грані»
Україна, 49000, Дніпро
вул. Святослава Хороброго, 25, оф.21
+38(056)744-42-39
Aspects.dnipro@gmail.com
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів, цитат, власних імен, географічних назв, підприємств, організацій, установ та ін. інформації несуть автори статей.
Висловлені у цих статтях думки можуть не збігатися з точкою зору редакційної колегії і не покладають на неї ніяких зобов'язань.
Передруки і переклади дозволяються лише за згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2018

Редакція

Головний редактор: Квітка С.А.
Заступники головного редактора: Іванова С.А., Серьогіна Т.В., Сорокіна Н.Г., Рудік О.М.
Випусковий редактор: Лиман Д.С.
Коректор української мови: Деребера А.В.
Коректор англійської мови: Комлева Ю.В.

Редакційна колегія

Серьогін С.М.	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії
Абельсеітова С.К.	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Бачинський Я.	д. юр. н. (США)
Баштанник В.В.	д. держ.упр., проф.
Бобровська О.Ю.	д. держ.упр., проф.
Бородін Є.І.	д.і.н., проф.
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Глуц К.	д. держ. упр., проф. (Польща)
Гугнін О.М.	д. філос.н., проф. (Польща)
Дрешпак В.М.	д. держ. упр., проф.
Квітка С.А.	д. держ. упр., проф.
Кравченко Б.	д. держ.упр., проф. (Киргизька Республіка)
Кравченко В.В.	к. юр. наук, проф.
Кринична І.П.	д. держ. упр., проф.
Липовська Н.А.	д. держ. упр., проф.
Маматова Т.В.	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Л.Л.	д. держ.упр., проф.
Рудік О.М.	к. політ.н., доц.
Ружевічус Й.	д. екон. н., проф (Литва)
Серьогіна Т.В.	к. держ. упр., доц.
Сорокіна Н.Г.	к. держ. упр., доц.
Хожило І.І.	д. держ. упр., проф.
Чубара Т.	д. держ. упр., доц. (Польща)

Public Administration Aspects

Scientific journal

6 (8) 2018

Founder:
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine

Registration license
КВ № 20424 - 10224 Р, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the Ministry of Education and Science of Ukraine was given the status of specialized publication on public administration

Published by the decision of Academic council of Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
(protocol № 06/217 dated 30.08.18)

ISSN 2311-6420 (Print)
ISSN 2413-8231 (Online)

Indexed:
DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
Ulrichs web

Publisher:
Publishing house «Grani»
25, Svyatoslava Khorobroho St., office 21
Dnipro, Ukraine, 49000
+38(056)744-42-39
Aspects.dnipro@gmail.com
Publishing license:
ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

Responsibility for facts, quotations, private names, enterprises and organizations titles, geographical locations etc. to be bared by the authors.
The editorial office and board do not always share the views and thoughts expressed in published articles.
Reprints and translations are allowed on the written consent with the editorial office and the author.

© «Public administartion aspects» 2018

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka S.A.
Deputy Chief Editor: Ivanova S.A., Serohina T.V.
Sorokina N.G., Rudik O.M.
Production Editor: Lyman D.S.
Corrector of Ukrainian language: Derebera A.V.
Corrector of English language: Komleva Y.V.

Editorial board

Seryohin S.M.	Full Prof. Dr., head of editorial board
Abelseitova S.K.	Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)
Bachynskiy Ya.	J. D. (USA)
Bashtannyk V.V.	Full Prof. Dr.
Bobrovs'ka O.Yu.	Full Prof. Dr.
Borodin E.I.	Full Prof. Dr.
Gao Tianming	Assoc. Prof. PhD (PRC)
Gluc K.	Full Prof. Dr. (Poland)
Huhnin O.M.	Full Prof. Dr. (Poland)
Dreshpak V.M.	Full Prof. Dr.
Kvitka S.A.	Full Prof. Dr.
Krawchenko B.	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)
Kravchenko V.V.	Assoc. Prof. PhD
Krynychna I.P.	Full Prof. Dr.
Lypovska N.A.	Full Prof. Dr.
Mamatova T.V.	Full Prof. Dr.
Prokopenko L.L.	Full Prof. Dr.
Rudik O.M.	Assoc. Prof. PhD
Ruzevicius J.	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serohina T.V.	Assoc. Prof. PhD
Sorokina N.G.	Assoc. Prof. PhD
Hozhylo I.I.	Full Prof. Dr.
Czubara T.	Full Prof. Dr. (Poland)

Зміст

С. 5
Гугнин А. М., Лисневская Ю. А.
Фидель Кастро – менеджер и маркетолог революции

С. 15
Турій О. В.
Правові аспекти взаємодії громадських організацій з органами місцевого самоврядування

С. 24
Андрієнко А. О.
Концепція «розумного міста»: уточнення ключових понять у контексті забезпечення розвитку великого муніципального утворення

С. 35
Аль-Атті І. В.
Публічне управління: сутність і визначення

С. 42
Серьогіна Т. В.
Сучасні світові тенденції розвитку сервісної сфери та їх вплив на систему надання публічних послуг

С. 49
Кубанов Є. В.
Теоретичні підходи до понятійно-категоріального апарату кібербезпеки в системі публічного управління

С. 56
Квітка С. А.
Форсайт в публічному управлінні: методи реалізації і перспективи в Україні

Contents

P. 5
Gugnin A. M., Lisnevskaya Yu. A.
Fidel Castro - manager and marketologist of the revolution

P. 15
Turiy O. V.
Legal aspects of interaction of public organizations with local self-government bodies

P. 24
Andrienko A. O.
The «smart city» concept: fixing key concepts in the context of providing the development of a big municipality

P. 35
Al-Atti I. V.
Public administration: essence and definition

P. 42
Seryogina T. V.
Modern world trends in the service sphere and their influence on the public services system

P. 49
Kubanov E. V.
Theoretical approaches to the conceptual-categorical apparatus of cybersecurity in the system of public administration

P. 56
Kvitka S. A.
Foresight in Public Administration: Implementation Methods and Perspectives in Ukraine

DOI: 10.15421/151841 УДК: 321.011.5

Фидель Кастро – менеджер и маркетолог революции

Гугнин А. М., Жешувский политехнический университет им. Игнатия Лукасевича (Польша)
Лисневская Ю. А., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена современным проблемам политического лидерства. В настоящее время руководители многих стран Европы, Азии и Америки претендуют на роль подлинных лидеров своих стран. Как известно, не всем это удается. Авторы настоящей публикации предприняли попытку определить детерминанты и параметры успешного менеджера конца XX – начала XXI столетия, выбрав не совсем типичный пример – кубинца, отнюдь не демократа, патриота своей страны, Comandante en Jefe Фиделя Кастро. В статье показано, как в результате смелых управленческих решений и использования маркетинговых технологий этот политик добился полной независимости своей маленькой и слабой страны. Рассмотрено влияние личности Фиделя Кастро на исторические и политические процессы в Латинской Америке и систему взаимоотношений социалистических стран. Представлена характеристика этапов становления социализма на Кубе и успешных действий лидера страны по защите достигнутого после распада мировой социалистической системы. Указано, что, в отличие от европейских стран, на Кубу социализм не был принесен на штыках – это был осознанный и свободный выбор. Дана оценка креативным методам, использованным Кастро для выхода из кризиса в начале 90-х – ректификации и философии особого периода, а также представлены результаты их применения в некоторых отраслях народного хозяйства (фармакологии, медицине, туризме). Установлено, что политик успешно доказал жизнеспособность фиделизма, передавая власть Раулю Кастро. Показано, что Кастро допускал и серьезные просчеты в менеджерской деятельности, такие как политика экспорта революции и участие в наркотрафике, которые привели к многочисленным жертвам и утрате престижа страны. Авторы утверждают, что Кастро не понимал закономерностей общественного развития и неизбежности развития демократии, в маркетинговой плоскости его интересовал только рынок, исходя из того, что материальные и человеческие средства Кубы весьма ограничены, а до революции хозяйственная деятельность в стране сводилась к производству и экспорту сахара. Переняв советские методы управления страной (многолетние планы, социалистическое соревнование, празднование многочисленных юбилеев), Кастро не учитывал, что менталитету кубинцев это было чуждо.

Ключевые слова: *политический лидер; ректификация общества; политические технологии; управление обществом; философия особого периода; политическая пропаганда; формирование имиджа*

Fidel Castro - manager and marketologist of the revolution

Gugnin A., Rzeszow University of Technology (Poland)
Lisnevskaya Yu., Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article is devoted to the problems of political leadership. Currently, the leaders of many countries in Europe, Asia and America claim to be the true leaders of their countries. As everyone knows, not everyone succeeds. The authors of this publication have attempted to determine the determinants and parameters of a successful manager of the late twentieth and early twenty-first centuries, choosing an unusual example - the Cuban, by no means the democrat, the partriot of his country, Comandante en Jefe by Fidel Castro. The article shows how, as a result of bold management decisions and the use of marketing technologies, this politician achieved complete independence of his small and weak country. The influence of the personality of Fidel Castro on the historical and political processes in Latin America and the system of relations between the socialist countries is examined. A description is given of the stages of the emergence of socialism in Cuba and the successful actions of the leader of the country to protect the achievements of the world socialist system after it disintegrated. It is pointed out that unlike European countries, socialism was not brought to Cuba on bayonets - it was an informed and free choice. An estimation is given to the creative methods used by Castro to overcome the crisis in the early 90s - the rectification and philosophy of the special period, and also the results of their application in some branches of the national economy-pharmacology, medicine, and tourism. It is established that the politician successfully proved the viability of fidelism, transferring

power to Raul Castro. It is shown that Castro also allowed serious miscalculations in managerial activity, such as the policy of exporting the revolution and participation in drug trafficking, which led to numerous victims and loss of prestige of the country. The authors argue that Castro did not understand the laws of social development and the inevitability of the development of democracy, in the marketing plane he was interested only in the market, on the basis that the material and human resources of Cuba are very limited, and before the revolution, economic activity in the country was limited to the production and export of sugar. After adopting Soviet methods of governing the country - long-term plans, socialist competition, the celebration of numerous anniversaries, Castro did not take into account that this was alien to the mentality of the Cubans.

Keywords: *political leader; rectification of society; political technologies; management of society; special period philosophy; political propaganda; image formation*

Фідель Кастро – менеджер і маркетолог революції

Гугнін А., Жешувській політехнічний університет ім. Ігнатія Лукасевича (Польща)
Лисневская Ю., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Стаття присвячена сучасним проблемам політичного лідерства. В даний час керівники багатьох країн Європи, Азії та Америки претендують на роль справжніх лідерів своїх країн. Як відомо, не всім це вдається. Автори цієї публікації зробили спробу визначити детермінанти і параметри успішного менеджера кінця XX – початку XXI століття, вибравши не зовсім типовий приклад – кубинця, аж ніяк не демократа, партріота своєї країни, Comandante en Jefe Фіделя Кастро. У статті показано, як в результаті сміливих управлінських рішень і використання маркетингових технологій цей політик домігся повної незалежності своєї маленької і слабкої країни. Розглянуто вплив особистості Фіделя Кастро на історичні та політичні процеси в Латинській Америці і систему взаємовідносин соціалістичних країн. Представлена характеристика етапів становлення соціалізму на Кубі і успішних дій лідера країни щодо захисту досягнень після розпаду світової соціалістичної системи. Зазначено, що, на відміну від європейських країн, на Кубу соціалізм не був принесений на багнетах – це був усвідомлений і вільний вибір. Дана оцінка креативним методам, використаним Кастро для виходу з кризи на початку 90-х – ректифікації і філософії особливого періоду, а також представлені результати їх застосування в деяких галузях народного господарства – фармакології, медицині, туризмі. Встановлено, що політик успішно довів життєздатність фіделізму, передаючи владу Раулю Кастро. Показано, що Кастро допускав і серйозні прорахунки в менеджерськый діяльності, такі як політика експорту революції і участь в наркотрафіку, які призвели до численних жертв і втрати престижу країни. Автори стверджують, що Кастро не розумів закономірностей суспільного розвитку і неминучість розвитку демократії, в маркетингової площині його цікавив тільки ринок, виходячи з того, що матеріальні і людські кошти Куби вельми обмежені, а до революції господарська діяльність в країні зводилася до виробництва та експорту цукру. Перейнявши радянські методи управління країною (багаторічні плани, соціалістичне змагання, святкування численних ювілеїв), Кастро не брав до уваги, що менталітету кубинців це було чужим.

Ключові слова: *політичний лідер; ректифікація суспільства; політичні технології; управління суспільством; філософія особливого періоду; політична пропаганда; формування іміджу*

В историю XX века Фидель Кастро Рус, лидер кубинской национально-освободительной революции и бессменный руководитель социалистической страны, вошел как одна из самых противоречивых политических фигур. Для одних он – бесстрашный романтический герой, для других – последний коммунистический «динозавр». Однако непосредственно после его смерти ни один из его идейных оппонентов не смог отрицать его блестящих менеджерских способностей (основы маркетинга Кастро изучал в привилегированном иезуитском колледже, куда послал его учиться отец – испанец, землевладелец средней руки).

В рамках статьи нет смысла пытаться дать исчерпывающую характеристику заслугам и сомнениям Кастро-лидера. Цель данных заметок намного скромнее – представить креативный и новаторский характер фиделистского государственного менеджмента и его политтехнологии (политический маркетинг).

Задача облегчается тем, что один из авторов в конце 70-х годов работал на Кубе и был свидетелем революционной прагматики Фиделя.

8 января 1959 года Фидель со словами: «Кубинцы, я принес вам свободу» триумфально вошел в Гавану. Жители столицы на руках пронесли Фиделя через главный вход в крепость, где еще неделю назад находилась ставка Батисты. Из поколения в поколение у кубинцев передается красивая легенда о том, что во время речи Кастро в день приезда в столицу в небе над крепостью появилась стая белых голубей. Один из пернатых «символов мира» неожиданно сел Фиделю на плечо. Все присутствующие восприняли это как счастливый знак, символизирующий правильный выбор нового для Кубы пути. Последователи популярной в стране религии сантерия до сих пор расценивают этот эпизод как знамение свыше.

Величие и благородство Кастро (а также умелое использование политического маркетинга) проявились уже в самом начале. В своей триумфальной речи он не сказал ни одного плохого слова в адрес тех, кто потерпел поражение, ни одной фразы, которая могла бы обидеть побежденных солдат и офицеров или унизить их достоинство. Поздравив соотечественников с долгожданной и выстраданной победой, он призвал их к миру и подчеркнул, что сложность стоящих перед революцией задач не оставляет кубинцам иного выхода, как неустанно трудиться. В конце выступления Кастро обратился к присутствующим с вопросом, должен ли он занять пост главнокомандующего всеми революционными силами, и, получив утвердительный ответ, заявил: «Думаю, что если мы с двенадцатью бойцами создали армию и эти двенадцать человек теперь стали военачальниками, если мы научили армию, что раненых нельзя бросать на произвол судьбы, что пленных нельзя бить, то мы сможем научить все вооруженные силы республики тому, чему научили эту армию. Кроме того, мы сможем послужить мостом между революционерами и честными военными, которые не грабили и не убивали, потому что эти военные будут иметь право служить в вооруженных силах. Но одновременно заверяю вас, что тех, кто убивал, ничто не спасет от расстрела»[1].

Суд над бывшими пособниками диктаторского режима стал первым серьезным испытанием для зарождающей революционной власти. Около пятисот главных военных преступников были расстреляны в январе-марте 1959 года. Расстрелы пособников Батисты нельзя рассматривать как репрессии за политические убеждения. Это было справедливое возмездие кубинского народа, который потерял 20 тысяч своих лучших сыновей за годы диктатуры. По данным социологических опросов, проведенных на Кубе в январе 1959 года, 93% процента кубинского населения выступали за казни и наказания пособников Батисты.

Фидель Кастро, взяв на вооружение в первые дни революции маркетинговый и пропагандистский прием – спрашивать у тысяч сограждан «согласие» на свое решение, эффективно и часто использовал его на протяжении десятилетий. Так, например, на одном из митингов Фидель предложил «назначить товарища Рауля Кастро, ввиду его революционных заслуг, заместителем руководителя Движения 26 июля»[2].

У противников Кастро этот метод вызывал резкие возражения. «Сначала Кастро с трибуны разоблачает очередного врага революции, а после этого весь его пропагандистский аппарат мобилизируется на полную дискредитацию жертвы. В конце концов, кубинский лидер устраивает гигантскую уличную манифестацию, нацеленную на то, чтобы заклеймить врага. Сотни тысяч, а иногда и миллионы, людей срывают с мест учебы или работы, и они идут в колоннах, размахивая флажками, выкрикивая лозунги, демонстрируя революционный энтузиазм»[3] – писал бывший соратник вождя Карлос Монтанер. Действительно, Кастро использовал в данном случае немаркетинговые методы комуникации. «Из сущности концепции маркетинга следует, что это вид двухсторонней... коммуникации, так как каждый политический шаг предваряется анализом нужд и запросов потенциальных сторонников. Это значительно отличает маркетинговый подход в политике от односторонних воздействий

[1] Цит. По: Макарычев М. Фидель Кастро. ЖЗЛ. – Москва: Молодая гвардия, 2017 – С.237.
[2] См. М.Макарычев, с.240.
[3] Цит. по: М.Макарычев, с. 239.

типа пропаганды, но вовсе не исключает применения методов и технологий пропаганды в практической деятельности[4].

В своих выступлениях перед населением, Кастро использовал простой, доступный рабочему и крестьянину, язык, иногда для убедительности вставляя в речь цитаты из Библии. Без ненужного усложнения речи объяснял, что новая власть хочет, чтобы у всех были еда, обувь, лекарства и не было того ада, что раньше.

Вступив в должность премьера в январе, Кастро начал создавать органы государственной власти. Уже в начале февраля 1959 года Совет министров принял так называемый Основной закон, определявший структуру и функции временных государственных органов Республики Куба. Согласно принятому закону, высшим законодательным органом Кубы являлся Совет министров, а не конгресс, как это было раньше. Исполнительная власть отныне принадлежала президенту республики, который назначался Советом министров по представлению премьера. Становилось очевидным, пишет автор фундаментального исследования «Фидель Кастро» М. Макарычев, «что вся полнота и концентрация власти на Кубе находилась в ведении Совета министров, а конкретно – премьер-министра, пост которого и занял Фидель Кастро»[5].

Этот период гаванская резидентура советской разведки представляла в Москве следующим образом: «Главная особенность правительства Кубы состоит в том, что его безраздельно поддерживает народ, причем все слои населения, начиная даже со многих богатых латифундистов, кончая рабочими и крестьянами Кубы ...»[6]. Фиделю также была дана развернутая характеристика: «Молодой, способный председатель правительства. Ярый антиимпериалист и антиамериканец, католик, но не убежденный, верующий скорее по привычке. Антикоммунист, но уважает коммунистов Кубы за тот вклад, который они сделали для разгрома Батисты. Большим положительным качеством Кастро является его смелость, энергичность, то, что он не уходит от решения трудных вопросов»[7].

Отмечалось также, что Фидель никогда не повышал голос на провинившихся, не свирепствовал, избегал массовых чисток и увольнений представителей правых партий, всегда устранял неугодные ему элементы поодиночке и, как правило, под благовидным предлогом. Не доверяя чиновникам бывших министерств, правительство Кастро начало создавать свои, совершенно новые для Кубы органы государственной власти, которые стали называться национальными институтами и советами.

Начиная с триумфального прихода революционеров в Гавану, Кастро проявлял постоянную готовность к соглашению с Вашингтоном. В пользу столь прагматичного подхода говорило много рациональных аргументов. Экономическая зависимость Кубы от Соединенных Штатов была слишком велика, чтобы можно было немедленно от нее освободиться. Тем не менее, эмоционально Кастро был настроен именно на это – отмечает немецкий биограф Фиделя Фолькер Скерка. На переломе 1959-1960 гг состоялся первый контакт с СССР. Кастро принял корреспондента советского информационного агентства ТАСС А. Алексеева (разведчика под прикрытием), который передал ему сердечные приветствия от советсткого правительства. В феврале 1960 года на Кубе была организована советская торговая выставка, которая перед этим прошла в Мексике и Нью-Йорке. Открытие выставки стало предлогом для посещения острова вице-премьером Анастасом Микояном. В феврале 1960 года Микоян и Кастро подписали первое торговое соглашение между двумя странами. Советский Союз, в соответствии с соглашением, обязывался покупать на Кубе ежегодно в течение ближайших пяти лет миллион тонн сахара[8]. Взамен «сахарный остров» получил нефть и нефтепродукты, сталь, бумагу, зерновые, минеральные удобрения и технику – и все это на условиях кредита в 100 млн. долларов, со ставкой 2,5% годовых на протяжении 12

[4] Гугнин А., Гугнина Т. Маркетинг в политике – инструменты и технологии. – Запорожье: Классический приватный университет, 2012.- С.21.

[5] Там же, с. 243.

[6] Государственный архив Российской Федерации. Гавана-Москва. №196.

[7] Там же.

[8] Francisco Pérez Alvarez, Humberto González. Datos de Kuba. – Habana: El Combinado Poligrafico “Osvaldo Sánches”, 1978.- P.23.

лет. Дипломатические отношения между СССР и Кубой, разорванные Батистой, восстановлены в мае того же 1960 года.

В июне 1960 Советский Союз посетил Рауль Кастро, и на встрече с Н. Хрущевым была принята широкая программа военной помощи. 9 июля, реагируя на участившиеся случаи саботажа из Флориды и слухи о готовящемся десанте на Кубу, Н. Хрущев предостерег США: «Советский Союз... протянул руку помощи кубинскому народу... В случае необходимости, советские войска могут поддержать кубинский народ ракетным оружием...»[9].

Спустя две недели в игру включилось еще одно социалистическое государство – Китайская Народная Республика. На основании торгового соглашения с Кубой Пекин обязался в течение пяти лет покупать 500 000 тонн кубинского сахара по ценам мирового рынка. В ответ Организация Американских Государств (OAS) под давлением США принимает декларацию, в которой китайско-советские силы обвиняются за попытки использования в собственных интересах политической, экономической или социальной ситуации в американских странах. Однако в тот раз США не удалось добиться осуждения Кубы.

В августе 1960 года Кастро как последовательный революционер-управленец принял решение о национализации сельскохозяйственных и промышленных предприятий, принадлежавших гражданам США. В сентябре подошла очередь всех филиалов американских банков. В октябре, после возвращения Кастро с сессии ООН, были национализированы оставшиеся 550 иностранных и кубинских больших промышленных и торговых предприятий, а также все заграничные банки, кроме канадских. 15 октября Фидель Кастро торжественно заявляет по телевидению о реализации революционной программы, которую он провозгласил в своей защитной речи – «История меня оправдает» – на судебном процессе за атаку на казармы Монкада. Это был весьма продуманный и удачный PR-шаг.

В течение двух лет после революции капитализм на Кубе практически прекратил существование. Крупные американские предприятия, фирмы и консорциумы потеряли на Кубе инвестиции общей стоимостью около 1 миллиарда долларов. По данным американских средств массовой информации только американская мафия потеряла около 100 млн. долларов из средств, размещенных в туристической промышленности.

Серьезным испытанием для Кастро-менеджера явился ядерный кризис 1962 года. После его счастливого разрешения, пишет Фолькер Скерка, Хрущев начал сомневаться в политическом таланте Фиделя, так как «его поведение в ракетном кризисе было лишь воплем и глупостью»[10]. Советский руководитель усомнился также в целесообразности альянса СССР с Кубой: «Либо сейчас будет сотрудничать, либо забираем с острова всех наших людей»[11]. Хрущев дал указание А. Микояну дать понять кубинцам, что Москва разочарована таким партнерством: «Куба... не хочет нас слушать, смотрит только, как нас использовать, и надеется, что ее действия ввергнут нас в войну с Америкой. Мы не желаем идти в таком направлении»[12].

Учитывая уникальное значение своей революции для мира реального социализма, кубинский руководитель в начале 60-х годов понял, что можно неплохо существовать за счет Москвы и не преминул этим воспользоваться. «Добрый» Советский Союз в мае 1962 года впервые списал накопившиеся к тому времени долги Кубы, что впоследствии станет обычной практикой, и обязался поставлять в течение двух лет безвозмездно вооружение и боеприпасы для кубинской армии, а также оказать помощь в ирригации[13].

По западным оценкам, помощь Кубе, которую СССР оказывал с начала 1960-х годов до своего распада, в среднем достигала шести миллиардов долларов в год[14]. Еще в на-

[9] Schulc T. Fidel: A critical portret. – New York: 1986.Цит. по: Skierka V. Fidel Castro. Biografia. – Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie, 2007 s.91.

[10] Con la rason historica y la moral de baragua. 1962 Crisis de Octubre.- P. 16. Цит. по: Skierka V. Fidel Castro. Biografia. – Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie, 2007.

[11] См. М.Макарычев, с.257.

[12] Там же.

[13] Макарычев М., с. 397.

чале 60-х на Кубу были делегированы сотни советских специалистов для передачи опыта работы во многих отраслях народного хозяйства. С помощью Советского Союза на Кубе были созданы новые высшие учебные заведения, а также техникумы для подготовки квалифицированных специалистов[15].

После Кубинского кризиса теплые отношения между Москвой и Гаваной охладились и теперь напоминали брак по расчету. Тут следует признать, что отношения СССР и Кубы строились на «идиллической основе» по причине того, что обе стороны питали в отношении друг друга иллюзии, подкрепленные симпатиями»[16]. Во многом причиной такого отношения советского руководства был харизматичный образ Фиделя и его жесткая антиамериканская настроенность.

Позже наступил перевод отношений в реальную плоскость с четким определением по пунктам, что дозволено, а что нет.

В конце января 1968 года Кастро вновь провоцирует советскую сторону. Он отдает приказ арестовать 37 членов «сектантской микрофракции», действующих в рамках компартии, обвинив их в секретном сговоре с Москвой с целью свержения Comandante en Jefe.

Следуя принятой маркетинговой стратегии, Ф. Кастро удерживает дистанцию от Москвы и в феврале не высылает своей делегации на Международное Совещание Компартий в Будапеште, в программу которого внесено обсуждение последствий идеологического противостояния с Китаем. Ответной мерой Кремля было усиление экономического давления: в марте 1968 года принято решение, что размеры взаимной торговли в текущем году возрастут не на 25%, а только на 1%, одновременно Кубу обязывают к экспорту 5 млн. тонн сахара, хотя прогнозы предвещали, что урожай 1968 года не будет чересчур обильным.

Следует отметить, что вспышка антимосковских настроений в 1968 году была вызвана не только «делом микрофракции», но и целым рядом менее очевидных обстоятельств. Некоторые советские руководители, указывает Макарычев, «высокомерно относившиеся к Фиделю, не учитывали или специально не хотели принимать во внимание специфических черт его характера – человека вспыльчивого, обидчивого и крайне ранимого»[17]. Однако, история предоставила Кастро очередной шанс, который он с успехом использовал. Чехословацкий кризис в августе 1968 года дал ему возможность с честью выйти из тупика, куда он сам себя загнал. Как опытный маркетолог он понимал значение огромного советского рынка для выгодного экспорта и дешевого импорта. В итоге, после некоторого колебания, кубинское правительство поддержало ввод войск социалистических стран в Чехословакию, расценив это как свидетельство победы твердой линии в советском руководстве. Действия против Чехословакии внушили кубинскому руководству уверенность в том, что Советский Союз в случае угрозы так же решительно выступит в поддержку социалистических завоеваний на Кубе.

После того, как Фидель Кастро недвусмысленно дал понять, что готов к развитию сотрудничества с Советским Союзом, кубинцы во всех областях общественной и экономической жизни снова открылись на контакты с советскими людьми. Это еще раз показало миру, что международная кубинская политика по-прежнему концентрируется в руках Кастро. После его визита в СССР, где он снова был принят как самый дорогой гость, кубинцы «воспылали любовью» к Советскому Союзу.

К 1989 году революционная Куба достигла самых высоких за всю 30-летнюю историю показателей. По количеству врачей на жителя страны она вышла на первое место в мире. Средняя продолжительность жизни составляла 74 года, значительно снизилась детская смертность. До 1990 года на СССР и другие страны СЭВ приходилось 80% кубинского товарооборота. В это же время Фидель как менеджер-аналитик начал подготавливать население страны к тому, что приближаются сложные времена. 26 июля 1989 года Фидель в своем выступлении заявил, что «в день, когда исчезнет Советский Союз, кубинская революция бу-

[14] См.: Skierka V. Fidel Castro, c.219.[10] Con la rason historica y la moral de baragua. 1962 Crisis de Octubre.- P. 16. Цит. по: Skierka V. Fidel Castro. Biografia. – Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie, 2007.

[15] Россия – Куба: 1902-2012. Документы и материалы. – Москва: Международные отношения, 2013.- С.218.

[16] Там же.

[17] Макарычев М., с. 447.

дет жить дальше»[18]. Ежегодная помощь Советского Союза в размере 6 млрд. долларов, как уже упоминалось, составляла 35% кубинского ВВП. И теперь все это рушилось на глазах. «Мы никогда не думали, что солнце перестанет сиять» – знаменитая фраза Фиделя[19].

В первой половине 90-х, после распада СССР, «демократические» российские власти с подачи Вашингтона принялись усердно клеймить Кубу за нарушение прав человека и, в отличие от большинства стран мира, фактически поддержали американскую блокаду острова. Для Кастро этот удар был болезненнее, чем перестройка и поведение Н. Хрущева во время Карибского кризиса. Больше всего он не терпел предательства, даже не столько по отношению к нему, сколько по отношению к идеалам революции[20].

Фидель Кастро неоднократно подчеркивал, что отвечая на вызов, брошенный Кубе изменениями в мире, она не будет повторять восточноевропейский опыт разрушительных реформ. Выступая на 6-м сьезде Компартии Кубы, он заявил: «Мы пойдем собственным путем. Мы не станем никого копировать. Здесь, в тропиках, на этом карибском острове все видится по-иному»[21]. Анализ ситуации, проведенный Comandante en Jefe, показывал, что экономический обвал и последующая утрата всех социальных завоеваний в большинстве соцстран были вызваны утратой государством регулирующих функций в экономике. Это произошло по причине бездумного принятия неолиберальной модели хозяйствования. Из чего Фидель сделал вывод, что реформы должны осуществляться в условиях управляемости, при сохранении командных высот за государством.

Но в этот момент каждого кубинца, писал М. Купер, волновал Великий вопрос: каково будущее Кубы в этом новом мире, где все ее союзники валятся один за другим, как костяшки домино? После очередного живого общения с лидером американский журналист вынужден был признать: «Фидель, пробывший у власти 31 год, все еще находчив и быстр в суждениях, угрожающе непредсказуем в политической игре. Сводить личность Фиделя Кастро к тропическому варианту румынского диктатора – значит не понимать либо самого кубинского лидера, либо его революции. Потому что Фидель – это Кубинская революция»[22].

В начале 90-х годов Вашингтон лишился важнейших политических козырей, которые он использовал ранее в борьбе против Кубы. Прекратил существование «советский блок», к которому три десятилетия пытались причислить остров. Гавана нормализовала межгосударственные отношения с большинством латиноамериканских стран, поддержала мирный процесс в Центральной Америке, вывела свои войска из Африки. Таким образом отпало обвинение в «экспорте революции».

С начала перестройки в СССР, особенно после визита Горбачева на Кубу, все западные средства массовой информации убеждали, что пока во главе страны стоит Фидель Кастро, на острове никогда не начнутся реформы. И все же он их начал. Это, как пишут авторы монографии «Фидель Кастро. Политическая биография» В. Бородаев и Н. Леонов, «вызвало бешенство в правящих кругах США»[23]. Причем ему удалось удержаться от соблазна провести «шоковую терапию», которой в те годы увлеклись бывшие социалистические страны. Сплочение кубинского народа в трудный момент вокруг руководства страны во многом обязано прозорливости Фиделя-менеджера, его способности с первого взгляда распознать суть и особенности необходимых перемен. Он ищет новые формы и методы, с помощью которых можно было бы устранить недостатки, просматривающиеся в политических и экономических элементах системы. «Ректификация» и «особый период в мирное время» явились первыми шагами на этом пути[24]. Ректификация была призвана устранить приобретенные Кубой пороки европейской модели социализма, которые привели ее к номенклатурно-бюрократическому переро-

[18] Макарычев М., с. 397.
[19] СССР – Куба. Альманах. - Москва: Прогресс, 1990. – С. 612.
[20] Там же, с.296.
[21] Бородаев В., Леонов Н. Фидель Кастро. Политическая биография. – Москва: МГУ, 2005.- С. 378.
[22] Там же.
[23] Там же.
[24] „Rectification" na Kubie. Artykuły na temat edukacji politycznej / red. A.Józefowicz. – Warszawa: Czytelnik, 1998. – S.84.

ждению. Что же касается «особого периода», то он представлял собой политику, непосредственно направленную на мобилизацию внутренних резервов и адаптацию политического и, особенно, хозяйственного механизма страны к резко ухудшившимся внешним условиям. Иными словами, как ответственный менеджер Фидель настроил сограждан на то, что им придется потуже затянуть пояса. Однако он не собирался отказываться от социалистических идей и марксистских убеждений. По его словам, на острове не закрыта «ни одна больница, ни одна школа, ни один детский сад, в то время как в странах бывшего СССР, несмотря на богатейшие ресурсы, царит разруха»[25]. Наряду с введением политики жесткой экономии, сокращением объемов распределения жизненно необходимых продуктов, Кастро вынужден прибегнуть к либерализации экономики: была разрешена параллельная торговля долларами, индивидуальная трудовая деятельность, аграрные госпредприятия реформированы в кооперативы.

Давая оценку управленческой деятельности Ф. Кастро, следует оценить целесообразность и качество проведенных перемен по их результатам. В 1994 году кубинцам удалось остановить общий экономический спад и обеспечить хоть и незначительный, но прирост ВВП на 0,7%. В 1995 году этот показатель увеличился до 2,5 процента, а в 1996 году – уже до 7,8 процента. Еще более впечатляющими явились показатели по ряду наиболее важных качественных параметров. Так, производитеьность труда за 1996 год выросла на 8,5%, инвестиции – на 54%, экспорт – на 33%, а импорт – на 33,3%. Значительно окрепла национальная валюта. Если в1993г. 1 доллар США стоил 150 кубинских песо, то в 1996 соотношение уже стало иным – 1 к 19. Впечатляющих успехов Куба добилась в ряде важнейших отраслей народного хозяйства, в первую очередь в индустрии туризма, сахарной и никелевой промышленности, производстве табака и цитрусовых, нефтедобыче[26]. Во внешней политике Куба простила «старшего товарища» и восстановила отношения с Москвой. Нормализации отношений двух стран способствовал визит на Кубу в 1996 году министра иностранных дел России Е. Примакова, во время которого были подписаны декларации о развитии экономических связей между государствами и осуждении политики США в отношении Кубы.

Постепенный процесс сближения коммунистов острова и духовенства сделал возможным визит папы римского Иоанна-Павла II в январе 1998 года. На красной ковровой дорожке в аэропорту им. Хосе Марти церковного иерарха приветствовал Фидель Кастро. В этот раз он отступил от привычного имиджа (военная форма защитного цвета) и выглядел как менеджеры высших эшелонов власти во всем мире – в элегантном костюме, белой рубашке с французскими манжетами и дорогом модном галстуке. Визит папы римского для Кубы имел историческое значение. До сих пор он посетил 120 стран мира, и это было последнее государство Латинской Америки, где он еще не был. Иоанн-Павел II во время пятидневного паломничества путешествует по острову с 11 миллионным населением, имеющим беспримерное для третьего мира социальное обеспечение, но практически лишенным политических свобод, в том числе и религиозных. В день своего приезда Иоанн-Павел II отслужил мессу в Санта Кларе – городе Эрнесто Че Гевары, «мученика революции». За закрытыми дверьми Дворца Революции состоялась доверительная беседа кубинского лидера с папой римским, во время которой папа поднял вопрос о политзаключенных и выступил за освобождение большинства из них. После встречи состоялась частная аудиенция братьев Фиделя Рауля и Рамона и его сестер Анхелы и Аугустины. Сопровождая гостя, Кастро замедлил шаг, приспосабливаясь к нездоровому гостю с тростью. «Вот видите, как это бывает после 70 лет», – обратился 77-летний иерарх к 71-летнему Команданте, который рядом с ним выглядел крепким молодым человеком.

Нельзя отрицать, что в своей долгой и успешной менеджерской практике Фидель допускал также трагические ошибки, особенно когда в его революционной прагматике верх брали сомнительные политические технологии. Как утверждают В. Мирошникова и Д. Мирошникова, во время правления Кастро «Куба стала перевалочным пунктом для переброски нарко-

[25] См: Мирошникова В., Мирошникова Д. Фидель Кастро Рус. 100 знаменитых политиков.- Харьков: ФОЛИО, 2004. -С.194.
[26] Бородаев В., Леонов Н. Фидель Кастро. Политическая биография.- С. 217.

тиков в США»[27]. Писатель Н. Фуэнтес, один из кубинцев-эмигрантов, пересказывал слова Рауля Кастро о том, что участие в наркотрафике было сознательным и обдуманным выбором Фиделя. Команданте объяснял: «...В конце концов, все колониальные державы финансировали свои завоевания в Азии прибылями от торговли опием. Так что наша ответная акция вполне оправданна: она является исторической местью народов империализму...»[28]. Однако после того, как американцы собрали и предъявили мировой общественности доказательства участия Кубы в наркобизнесе, на заседании Генеральной Ассамблеи ООН Кастро не смог привести убедительных аргументов в пользу своей деятельности. В стране были спешно проведены суды над несколькими соратниками из его ближайшего окружения. Генералы, принимавшие участие в знаменитом штурме Монкады и не всегда замешанные в наркобизнес, послушно признав свою вину, просили о снисхождении. Но их расстреляли, несмотря на данное обещание сохранить им жизнь.

Кастро считался одним из наиболее охраняемых политиков в мире. Так известно, что Соединенные Штаты предпринимали многочисленные попытки свергнуть Кастро, кубинские спецслужбы заявляли о раскрытии 637 таких покушений. Однако сам Фидель говорил, что надо бояться не смерти, а пустой жизни. Кастро, пишет М. Макарычев, «прожил столько жизней, что всего сказанного и сделанного им хватит для анализа историкам на поколения вперед»[29]. Он не цеплялся за жизнь, пытаясь отвоевать ее мгновения у смерти, а как провидец спокойно ждал, когда уйдет. Об этом он сказал в апреле 2016 года и дал возможность стране и многочисленным иностранным друзьям отпраздновать свое девяностолетие и вскоре ушел.

Конечно же, и долгая церемония прощания с ним, и само погребение были воплощением маркетингового замысла Фиделя. Люди, проходя через небольшой зал прощания, отдавали почести и дань памяти Comandante en Jefe перед урной с его кремированными останками. Он не хотел, чтобы его забальзамированное тело, как у кремлевских лидеров, несколько дней лежало под взглядами тысяч проходящих перед гробом сограждан.

Он хотел, чтобы его запомнили революционером.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Государственный архив Российской Федерации. Гавана-Москва. – № 196.
2. Бородаев В. Фидель Кастро. Политическая биография / В. Бородаев, Н. Леонов. – Москва: МГУ, 2005. – 506 с.
3. Воротников В. Гавана-Москва. Памятные годы / В. Воротников. – Москва: Фонд им. И. Д. Сытина, 2010. – 21 с.
4. Гавриков Ю. Куба: Страницы истории / Ю. Гавриков. – Москва: Наука, 2004. – 310 с.
5. Героическая эпопея: от Монкады до Плайя-Хирон. – Москва: Политиздат, 1989. – 446 с.
6. Гриневич Э. Куба в мировой политике / Э. Гриневич, Б. Гвоздарёв. – Москва: Международные отношения, 1999. – 88 с.
7. Гугнин А. Маркетинг в политике – инструменты и технологии / А. Гугнин, Т. Гугнина. – Запорожье: Классический приватный университет, 2012. – 213 с.
8. Фурсенко А. Безумный риск: секретная история кубинского ракетного кризиса 62 года / А. Фурсенко, Т. Нафтали. – Москва: РОССПЕН, 2016. – 280 с.
9. Россия – Куба: 1902-2012. Документы и материалы. – Москва: Международные отношения, 2013. – 615 с.
10. Макарычев М. Фидель Кастро. ЖЗЛ / М. Макарычев. – Москва: Молодая гвардия, 2017. – 640 с.
11. Мирошникова В. Фидель Кастро Рус. 100 знаменитых политиков / В. Мирошникова, Д. Мирошникова. – Харьков: ФОЛИО, 2004. – 510 с.
12. Михуно Е., Субботина И. Феномен личности Фиделя Кастро в историческом и политическом процессах / Е. Михуно, И. Субботина // Приволжский научый вестник. – Нижний Новгород: Нижненовгородский технический университет, 2015. – 270 с.
13. СССР – Куба. Альманах. – Москва: Прогресс, 1990. – 734 с.
14. Con la rason historica y la moral de baragua. 1962 Crisis de Octubre.- s. 16
15. Schulc T. Fidel: A critical portret / T. Schulc. – New York, 1986.
16. Skierka V. Fidel Castro. Biografia / V. Skierka. – Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie, 2007. – 374 s.
17. Fidel i religia. Rozmowy z bratem Betto. – Warszawa: PAN, 1986.
18. Fernandes A. Mój ojciec Fidel / A. Fernandes. – Warszawa: PWN, 1998. – 348 s.
19. Francisco Pérez Alvarez, Humberto González. Datos de Kuba. – Habana: El Combinado Poligrafico «Osvaldo Sánches», 1978. – 48 p.
20. «Rectification» na Kubie. Artykuły na temat edukacji politycznej / red. A.Józefowicz. – Warszawa: Czytelnik, 1998. – 190 s.

[27] Мирошникова В., Мирошникова Д. Фидель Кастро Рус, с.195.
[28] Там же.
[29] Макарычев М., с.613.

REFERENCES

1. *Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii. Gavana-Moskva [The State Archives of the Russian Federation. Havana-Moscow],* 196 [in Russian].
2. Borodaev, V., & Leonov, N. (2005). *Fidel' Kastro. Politicheskaja biografija [Fidel Castro. Political biography]*. Moscow: MGU [in Russian].
3. Vorotnikov, V. (2010). *Gavana-Moskva. Pamjatnye gody [Havana-Moscow. Memorable years]*. Moscow: Fond im. I. D. Sytina [in Russian].
4. Gavrikov, Ju. (2004). *Kuba: Stranicy istorii [Cuba: Pages of History]*. Moscow: Nauka
5. Geroicheskaja jepopeja: ot Monkady do Plajja-Hiron [Heroic epic: from Moncada to Playa Giron]. (1989). Moscow: Politizdat [in Russian].
6. Grinevich, Je., & Gvozdarjov, B. (1999). *Kuba v mirovoj politike [Cuba in world politics]*. Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija [in Russian].
7. Gugnin, A., & Gugnina, T. (2012). *Marketing v politike – instrumenty i tehnologii [Marketing in politics – tools and technologies]*. Zaporozh'e: Klassicheskij privatnyj universitet [in Russian].
8. Fursenko, A., & Naftali, T. (2016). *Bezumnyj risk: sekretnaja istorija kubinskogo raketnogo krizisa 62 goda [Insane risk: a secret history of the Cuban missile crisis 62 years]*. Moscow: ROSSPEN [in Russian].
9. *Rossija – Kuba: 1902-2012. Dokumenty i materialy [Russia – Cuba: 1902-2012. Documents and materials]*. (2013). Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija [in Russian].
10. Makarychev, M. (2017). *Fidel' Kastro. ZhZL [Fidel Castro. ZHZ]*. Moscow: Molodaja gvardija [in Russian].
11. Miroshnikova, V., & Miroshnikova, D. (2004). *Fidel' Kastro Rus. 100 znamenityh politikov [Fidel Castro Rus. 100 famous politicians]*. Har'kov: FOLIO [in Russian].
12. Mihuno, E., & Subbotina, I. (2015). Fenomen lichnosti Fidelja Kastro v istoricheskom i politicheskom processah [Phenomenon of Fidel Castro's personality in historical and political processes]. *Privolzhskij nauchyj vestnik.* Nizhnij Novgorod: Nizhnenovgorodskij tehnicheskij universitet [in Russian].
13. *SSSR – Kuba. Al'manah [The USSR is Cuba. Almanac]*. (1990). Moscow: Progress [in Russian].
14. *Con la rason historica y la moral de baragua.* 1962 Crisis de Octubre.
15. Schulc, T. (1986). *Fidel: A critical portret.* New York.
16. Skierka, V. (2007). *Fidel Castro. Biografia.* Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie [in Polish].
17. *Fidel i religia. Rozmowy z bratem Betto*. (1986). Warszawa: PAN [in Polish].
18. Fernandes, A. (1998). *Mój ojciec Fidel*. Warszawa: PWN [in Polish].
19. *Francisco Pérez Alvarez, Humberto González. Datos de Kuba*. (1978). Habana: El Combinado Poligrafico «Osvaldo Sánches».
20. Józefowicz, A. (Ed.). (1998). *«Rectification» na Kubie. Artykuły na temat edukacji politycznej.*Warszawa: Czytelnik [in Polish].

Гугнин Александр Михайлович
Доктор философских наук, профессор
Заведующий кафедрой маркетинга
Жешувский политехнический университет им. Игнатия Лукасевича
35-959, Жешув, ал. Повстанцев Варшавы, 10
Email: guga@prz.edu.pl

Gugnin Aleksandr
Doctor of Philosophy, Professor
Head of the Department of Marketing
Rzeszow University of Technology
10, al. Powstańców Warszawy, 35-959, Rzeszów

Лисневская Юлия Александровна
Кандидат политических наук, доцент
Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
49044, г. Днепр, ул. Гоголя, 29
Email: 0558855@ukr.net

Lisnevska Yulia
PhD of Political Science, Associate Professor
Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., 49044, Dnipro

Цитирование: Гугнин А. М. Фидель Кастро – менеджер и маркетолог революции / А. М. Гугнин, Ю. А. Лисневская // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 8. – С. 5-14.

Citation: Gugnin, A.M., & Lisnevskaya Y.A. (2018). Fidel Kastro – menedzher i marketolog revolyutsii [Fidel Castro - manager and marketologist of the revolution]. *Public administration aspects, 6 (8),* 5-14.

Стаття надійшла / Article arrived: 28.07.2018 Схвалено до друку / Accepted: 12.08.2018

DOI: 10.15421/151842 УДК: 352.9

Правові аспекти взаємодії громадських організацій з органами місцевого самоврядування

Турій О. В., Національна академія державного управління при Президентові України

В статті розглянуто основні нормативно-правові акти, що визначають процедурні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями. Особливу увагу приділено висвітленню міжнародних актів, що ратифіковані Україною та регулюють питання такої співпраці. У статті висвітлено залежність розвитку місцевого самоврядування від громадянської й політичної активності населення. Проведено детальне дослідження проблем у взаємовідносинах місцевого самоврядування з громадянами, об'єднаннями громадян, ЗМІ та іншими інститутами громадянського суспільства, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вирішення визначених проблем. В результаті проведення дослідження автор дійшов висновку, що основною проблемою на шляху демократизації національного законодавства України є неактивна та неефективна участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Європейська конвенція з прав людини визначає, що держава повинна забезпечувати громадянам право брати участь в управлінні державними справами з метою створення демократичного та правового суспільства, разом із тим не існує визначених законодавством механізмів такої участі. Дослідження існуючої в Україні нормативно-правової бази забезпечення основоположних правових гарантій участі громадян у виробленні та реалізації управлінських рішень органами місцевого самоврядування доводить, що не лише не деталізовані такі гарантії, а й жоден чинний нормативно-правовий акт не встановлює чітких процедур щодо забезпечення прав громадян з боку органів місцевого самоврядування інформацією стосовно обговорюваних та регламентованих цими органами питань, прийнятих нормативних актів, проектів та механізмів прийняття значимих для суспільства рішень. Стаття містить низку конкретних пропозицій щодо вирішення проблем формування основ співпраці органів місцевого самоврядування, правової регламентації контрольної та наглядової діяльності в сфері місцевого самоврядування, розв'язання конфліктів між суб'єктами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, удосконалення правового регулювання відповідальності за недотримання законодавства щодо співпраці громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування; народовладдя; громадянське суспільство; територіальна громада; органи місцевого самоврядування; держава; інститути громадянського суспільства; юридична відповідальність; правове регулювання*

Legal aspects of interaction of public organizations with local self-government bodies

Turiy O. V., National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article deals with the basic legal acts defining the procedural aspects of the interaction of local self-government bodies with non-governmental organizations. Particular attention is paid to the coverage of international acts ratified by Ukraine and regulates the issues of such cooperation. The article highlights the dependence of the development of local self-government on the civil and political activity of the population. A detailed study of problems in the relationship of local self-government with citizens, associations of citizens, mass media and other civil society institutions has been formulated, proposals have been formulated to improve the solution of identified problems. As a result of the research, the author concluded that the main problem on the way of democratization of the national legislation of Ukraine is the inactive and ineffective participation of the public in the formation and implementation of state policy. The European Convention on Human Rights determines that the state must ensure the right of citizens to participate in the management of public affairs in order to establish a democratic and legal society, however, there are no mechanisms established by law for such participation. Investigation of the existing regulatory framework in Ukraine to ensure basic legal guarantees of citizens' participation in the development and implementation of management decisions by local self-government bodies proves that not only these guarantees are not detailed, but also none of the existing normative acts establish clear procedures for ensuring the rights of citizens from the bodies of local self-government information regarding the issues discussed and regulated by

these bodies, adopted regulatory acts, projects and mechanisms for the adoption of achymyh decisions for society. The article contains a number of concrete proposals for solving the problems of forming the basis of cooperation between local self-government bodies, the legal regulation of control and supervision activities in the field of local self-government, conflict resolution between local self-government bodies and civil society organizations, improvement of legal regulation of liability for non-compliance with legislation on civil cooperation society with local self-government bodies.

Keywords: *local self-government; democracy; civil society; territorial community; local self-government bodies; state; civil society institutions; legal responsibility; legal regulation*

Правовые аспекты взаимодействия общественных организаций с органами местного самоуправления

Турий О. В., Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

В статье рассмотрены основные нормативно-правовые акты, определяющие процедурные аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с общественными организациями. Особое внимание уделено освещению международных актов, ратифицированных Украиной и регулирующих вопросы такого сотрудничества. В статье освещены зависимость развития местного самоуправления от гражданской и политической активности населения. Проведено детальное исследование проблем во взаимоотношениях местного самоуправления с гражданами, объединениями граждан, СМИ и другими институтами гражданского общества, сформулированы предложения по совершенствованию решения определенных проблем. В результате проведения исследования автор пришел к выводу, что основной проблемой на пути демократизации национального законодательства Украины является неактивное и неэффективное участие общественности в формировании и реализации государственной политики. Европейская конвенция по правам человека определяет, что государство должно обеспечивать гражданам право принимать участие в управлении государственными делами с целью создания демократического и правового общества, вместе с тем не существует определенных законодательством механизмов такого участия. Исследование существующей в Украине нормативно-правовой базы обеспечения основных правовых гарантий участия граждан в выработке и реализации управленческих решений органами местного самоуправления доказывает, что не только не детализированы такие гарантии, но и ни один действующий нормативно-правовой акт не устанавливает четких процедур по обеспечению прав граждан с стороны органов местного самоуправления информацией о обсуждаемых и регламентированных этими органами вопросов, принятых нормативных актов, проектов и механизмов принятия значимых для общества решений. Статья содержит ряд конкретных предложений по решению проблем формирования основ сотрудничества органов местного самоуправления, правовой регламентации контрольной и надзорной деятельности в сфере местного самоуправления, решение конфликтов между субъектами местного самоуправления и общественными организациями, совершенствование правового регулирования ответственности за несоблюдение законодательства о сотрудничестве гражданского общества с органами местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление; народовластие; гражданское общество; территориальная община; органы местного самоуправления; государство; институты гражданского общества; юридическая ответственность; правовое регулирование*

Постановка проблеми

Концепція взаєморозуміння та ефективної співпраці між органами місцевої влади та громадянським суспільством в розробці, реалізації та моніторингу як загальнодержавної, так і місцевої політики, яка знаходиться в колі прямих інтересів суспільного блага, є однією з основних характеристик сучасної демократичної та розвиненої держави, яка стоїть на службі своїх громадян. Протягом останніх років було проведено всебічну оцінку ролей та функцій організацій громадянського суспільства в європейських державах, включаючи Україну. Уряди переглянули свої відносини з громадянським суспільством з метою забезпечення більш ефективної участі громадськості в процесі прийняття рішень та удосконалення державної та місцевої політики у сфері надання соціальних послуг у багатьох інших галузях.

Враховуючи значне підвищення ролі громадянського суспільства в абсолютній більшості сфер діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, очевидну потребу налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім із питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, реформування суспільних відносин у різних сферах, актуальність досліджуваного питання не викликає сумнівів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Наукові підходи щодо розвитку громадянського суспільства в Україні, ролі в цьому процесі взаємодії органів влади та недержавних організацій відображені в публікаціях ряду дослідників, таких як: В. Бульби, А. Волошина, Л. Гонюкової, В. Купрія, М. Логунової, М. Пірен, В. Ребкало, В. Рубцова, С. Телешуна, В. Тертички та ін. Відчувається нагальна потреба наукового дослідження правового регулювання механізмів взаємодії та співпраці громадських організацій з органами місцевого самоврядування, однак у науковій літературі поки що не спостерігається інтересу до цієї проблеми.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі вивченої нормативно-правової бази висвітлити суть, напрями, проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських організацій, показати їх роль у проведенні реформ.

Виклад основного матеріалу

Становлення ефективної взаємодії між організаціями громадянського суспільства та державними інституціями напряму залежить від якісних змін моделі державного управління в Україні, серед яких децентралізація, послаблення неефективних адміністративно-командних і суто регулятивних методів тощо [2, с.7].

Правовою основою взаємодії громадських організацій з органами місцевого самоврядування у будь-якій демократичній країні є Конституція як основний закон держави, міжнародне законодавство належним чином ратифіковане та адаптоване в національному законодавстві та національне законодавство. Основною проблемою на шляху демократизації національного законодавства України є участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Європейська конвенція з прав людини [4] визначає, що держава повинна забезпечувати громадянам право брати участь в управлінні державними справами з метою створення демократичного та правового суспільства. Побудова розвиненої демократії, свободи та відповідальних взаємовідносин між владою та суспільством можливі лише за умов дієвого впливу механізмів стримування і противаг [3, с. 143-144].

Система зв'язків із громадськістю, що є невід'ємною складовою діяльності органів державного управління у демократичних країнах, насамперед у країнах – членах Ради Європи, забезпечує дієву взаємодію рівноправних і взаємозалежних суб'єктів суспільного життя.

Активна взаємодія між органами влади і громадянами повинна існувати в усіх сферах суспільного життя, особливого значення така взаємодія набуває на регіональному та локальному рівнях. Участь громадян у виробленні політичного курсу, управлінні державою на демократичних засадах через встановлені законом форми безпосереднього співробітництва, а також через дозволену законом діяльність громадських організацій, незалежний нагляд за діяльністю органів управління як основи механізмів стримувань і противаг неможлива без забезпечення вільного доступу до інформації та публічного обговорення діяльності і рішень місцевої та державної влади [26].

Надзвичайно важливу роль розвитку співпраці громадських організацій з органами місцевого самоврядування відіграють міжнародні документи ратифіковані Україною. Так, гласність у роботі органів державного управління та місцевого самоврядування є обов'язковою вимогою, відповідно до нормативних документів Парламентської Асамблеї Ради Європи, з метою розбудови правової, демократичної, суверенної держави є не лише умовою виконання рекомендацій Ради Європи, а й необхідною запорукою успіху на сучасному етапі державного будівництва.

Протягом усього періоду членства України в Раді Європи на рівні державної, а вже потім і місцевої влади, на законодавчому рівні почали виникати і поступово впроваджуватися в життя механізми залучення громадськості до вироблення та реалізації відкритої та прозорої державної політики.

Право мешканців міст брати участь у прийнятті рішень, що стосуються їх власного розвитку та розвитку міст, де вони проживають, закріплено на міжнародному та національному рівнях. Так, Віденська декларація ООН «Декларація про право на розвиток» 1990 р. визнає, що людина є основним суб'єктом процесу розвитку і повинна бути активним учасником та вигодонабувачем права на розвиток. В Європейській декларації прав міст, ухваленій Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи 1992 р. [1], декларується, що мешканці європейських міст, усвідомлюючи свою відповідальність за стан міст, виявляють солідарність і беруть на себе зобов'язання домагатися забезпечення усім мешканцям міст рівних прав на правову безпеку, екологічну безпеку, можливість знайти роботу і цим забезпечити свою особисту фінансову самостійність, житло, безпечний рух транспорту, охорону здоров'я, спорт і дозвілля, можливість займатися різноманітними культурними і творчими видами діяльності, мирне співіснування різноманітних культурних, етнічних і релігійних громад, якісну архітектуру, гармонійне життя, власне політичне життя, економічний розвиток, гармонійний розвиток (коли місцева влада прагне досягти рівноваги між економічним розвитком і охороною навколишнього середовища), широкий асортимент товарів і послуг, раціональне використання природних ресурсів, співробітництво між містами, фінансову забезпеченість, рівноправність усіх мешканців незалежно від статі, віку, релігії , матеріального і політичного становища, фізичних або психічних недоліків.

Процеси модернізації системи локального управління в різних країнах, а також в таких об'єднаннях, як Європейський Союз демонструють актуальність необхідності більшої прозорості та підзвітності влади, а, отже, вимагають запровадження різних форм представництва і участі в громадському житті. Традиційно влада йде більше на залучення громадськості в таких сферах, як охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я, захист прав споживачів. Проте все частіше громадяни вимагають посилення своєї участі в традиційно закритих сферах, як зовнішня політика, бюджет і т.п. [6, с.17]

Залучення громадян у процесі прийняття рішень дозволяє органам місцевого самоврядування застосовувати нові джерела ідей, інформації і ресурсів для розробки варіантів рішень, політики. Ключовими елементами успіху в залученні громадян у формування суспільної (місцевої) політики є: інформування громади, консультації з експертами, що представляють громадськість, участь громадськості у процесі прийняття рішень.

Необхідність залучення громадян місцевою владою до окремих елементів управління населеним пунктом прямо зазначено в конституції, законах та нормативних актах європейських країн, рішеннях органів місцевого самоврядування. Адже не підлягає сумніву той факт, що переважна більшість проблемних ситуацій, які впливають на життєдіяльність окремого громадянина, громади села, селища чи міста, торкаються питань, які частково чи повністю лежать в межах компетенції місцевого самоврядування [8, с. 8].

Чинна Конституція України гарантує громадянам достатньо широкі права та можливості участі в різних формах у процесі прийняття рішень органами державного управління України (ст. 5, 36, 38, 40, 55, 69) [5]. Проте в Конституції України, як і в інших нормативно-правових актах, не виписано чіткі механізми для реального забезпечення проголошених прав і що найважливіше, законодавством України не встановлено невідворотного покарання за невиконання проголошених Конституцією норм.

Дослідження існуючої нормативно-правової бази забезпечення основоположних правових гарантій участі громадян у виробленні та реалізації управлінських рішень органами місцевого самоврядування за період незалежності України доводить, що

не лише не деталізовані такі гарантії, а й жоден чинний нормативно-правовий акт не встановлює чітких процедур щодо забезпечення прав громадян з боку органів місцевого самоврядування інформацією стосовно обговорюваних та регламентованих цими органами питань, прийнятих нормативних актів, проектів та механізмів прийняття значимих для суспільства рішень.

Реалізація гарантованого Конституцією України принципу гласності передбачає необхідність встановлення та підтримки тісного зв'язку органів місцевого самоврядування із суспільством, громадянами, громадськими організаціями, реалізація та гарантування ефективного громадського контролю за діяльністю органів влади, налагодження прозорості функціонування органів місцевого самоврядування як у фінансових питаннях, так і в процедурах прийняття рішень загалом.

Запровадження співпраці інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів. Зокрема:

- Законами України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [11], «Про статус депутатів місцевих рад» [22], «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» [19], «Про засади державної регіональної політики» [14], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [13], «Про співробітництво територіальних громад»[21], «Про місцеве самоврядування» [15], «Про органи самоорганізації населення» [18], «Про місцеві вибори» [16], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [20] тощо;

- актами Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [10], постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [9] тощо.

Надзвичайно важливим кроком у напрямі співпраці органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства після досить тривалого періоду розробки та обговорення стало підписання Президентом України Указу від 26 лютого 2016 року № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [25]. Цим правовим актом Глава держави затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки.

Нова Стратегія увібрала в себе кращі напрацювання вітчизняних фахівців із державних наукових установ і закладів, незалежних аналітичних центрів та громадських експертів. Разом із тим цілком зрозумілим є те, що Стратегією завдання можуть бути виконані лише за умови рівноправної та ефективної взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства.

Саме для цього згаданим Указом утворено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Також ведеться робота щодо створення Національного фонду сприяння розвитку громадянського суспільства. Створення такого фонду передбачено Стратегією як механізм цільової підтримки фінансування інституційного та організаційного розвитку організацій громадянського суспільства та інфраструктурних проектів на конкурсних засадах. Тим самим передбачається, що Національний фонд буде інструментом для виконання зобов'язань держави щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства в Україні [2, с. 5].

Основним законодавчим актом, що регулює та легалізує діяльність більшості організацій громадянського суспільства, є Закон України «Про громадські об'єднання» [12], який поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення діяльності громадських об'єднань в Україні. Положення попереднього Закону України «Про об'єднання громадян», який регулював діяльність громадських об'єднань у період до 2013 року, були визнані недемократичними Європейським судом з прав людини у 2008 році. Європей-

ський суд визначив, що Закон України «Про об'єднання громадян» є доволі нечітким і не прогнозованим щодо його реалізації та залишає достатньо можливостей для органу влади на власний розсуд приймати рішення щодо реєстрації громадської організації. Необхідність прийняття Закону України «Про громадські об'єднання» також була зумовлена рекомендацією Парламентської Асамблеї Ради Європи, що була викладена у Резолюції ПАРЄ 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» [23], відповідно до якої ПАРЄ зверталась із проханням прискорити ухвалення нового закону про громадські організації в Україні для усунення недоліків існуючого законодавства про недержавні організації.

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань. Разом із тим, відповідно до ч. 2 ст. 2, дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення: політичних партій; релігійних організацій; непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань; саморегулівних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування; непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів. Ключовими нововведеннями Закону «Про громадські об'єднання» стали норми щодо:

• надання юридичним особам права об'єднуватися для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів;

• спрощення державної реєстрації громадських об'єднань;

• приведення положень щодо контролю за діяльністю громадських об'єднань до європейських стандартів;

• спрощення ведення господарської діяльності для реалізації статутних завдань, яке дозволило громадським об'єднанням здійснювати підприємницьку діяльність для досягнення статутних цілей.

Законом дано визначення громадського об'єднання як добровільного об'єднання фізичних та (або) юридичних осіб для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Введення терміну «громадське об'єднання» відповідає положенням Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі [7] та Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі [24] щодо надання можливості виступати засновниками громадських об'єднань юридичним особам приватного права – так зване вторинне право на свободу об'єднання (через створення інших юридичних осіб та колективне членство) [2, с. 17-18].

Абсолютна більшість законів України, що регулюють діяльність того чи іншого типу громадських організацій, прямо передбачають право таких об'єднань брати участь у формуванні державної політики. Так, наприклад, стаття 8 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [17] встановлює, що молодіжні та дитячі громадські організації залучаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до розроблення і обговорення проектів рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування – ініціатори розроблення державної цільової програми розміщують на своєму офіційному веб-сайті проекти концепцій державних цільових програм, які стосуються дітей та молоді, а також розглядають пропозиції до них від молодіжних та дитячих громадських організацій у порядку, визначеному законом.

Також громадяни самостійно або через громадські організації можуть брати участь у консультаціях щодо формування та реалізації місцевої політики у певній сфері суспільного життя. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [9] визначає порядок проведення таких

консультацій. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Висновки

Сутність і зміст наведених правових актів дозволяють зробити висновок, що сучасна українська правотворча та правозастосовча практика загалом відповідає вимогам, що ставляться до сучасних демократичних держав, створюючи всі необхідні передумови для самостійного вирішення громадськістю питання участі у прийнятті та реалізації рішень органів місцевого самоврядування.

Разом із тим цілком очевидною є необхідність прийняття законодавчих норм, які забезпечували б процедури взаємозв'язку органів місцевого самоврядування та громадян України в сфері вироблення нової суспільної політики на місцях, яка містить дієві механізми стримувань і противаг, невідворотної відповідальності, а також забезпечує основне право громадянина на інформацію про діяльність владних структур. Вироблення таких норм може бути вагомим кроком на шляху лібералізації та демократизації національного законодавства як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Європейська декларація прав міст. – Режим доступу: http://www.eru.org.ua/index.php?page=1206
2. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. – Київ: Ваіте, 2016. – 280 с.
3. Ковальчук И. В. Проблемы и перспективы реформы децентрализации в Украине на современном этапе / И. В. Ковальчук // Modern Science Moderní věda. – 2017. – С. 143-152
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 / Ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997 // Офіційний вісник України – 1998 г. – № 13 / № 32. – С. 270
5. Конституція України. – Київ, 1996.
6. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади / В. Купрій, Л. Паливода. – Київ: Макрос, 2011. – 200 с.
7. Меморандум Ради Європи від 05.07.2002 «Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі». – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_209.
8. Карий О. І. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / О. І. Карий, Я. В. Панас // Асоціація міст України. – Київ, ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 176 с.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996 / Офіційний вісник України від 12.11.2010. – 2010 р. – № 84. – Ст. 2945. – С. 36. – Код акта 53292/2010
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» / Офіційний вісник України від 21.11.2008. – 2008 р. – № 86. – Ст. 2889. – С. 100. – Код акта 44890/2008.
11. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 01.01.2016 № 1275-17 // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 534
12. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 №4572-17 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст.1
13. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – Ст. 91
14. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 №156-19 // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – Ст. 90
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170
16. Про місцеві вибори: Закон України від 19.03.2017 № 595-19 // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 37-38. – Ст. 366
17. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 1 грудня 1998 року № 281-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 1. – Ст. 2
18. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 06.12.2012 № 2625-14 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254
19. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 02.09.2014 №1664-18 // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 43. – Ст. 2033
20. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 11.10.2017 № 2493-14 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175

21. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 34. – Ст. 1167
22. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 16.04.2017 № 93-15 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290
23. Резолюція від 04.10.2010 № 1755 (2010). Парламентської Асамблеї Ради Європи Функціонування демократичних інституцій в Україні». – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a19.
24. Рекомендації Ради Європи 10.10.2007 «Рекомендація CM/Rec (2007). 14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій)». – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_937.
25. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 року №68 / Офіційний вісник Президента України від 03.03.2016. – 2016 р. – № 7. – Ст. 162. – С. 32.
26. Халецький А. В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія / А. В. Халецький // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 12.

REFERENCES

1. *Yevropeys'ka deklaratsiya prav mist [European Declaration of the Rights of Cities]*. (n.d.). eru.org.ua. Retrieved from http://www.eru.org.ua/index.php?page=1206 [in Ukrainian].
2. *Isnuyuchi mekhanizmy spivpratsi orhaniv derzhavnoyi vlady z orhanizatsiyamy hromadyans'koho suspil'stva v konteksti realizatsiyi Natsional'noyi stratehiyi spryyannya rozvytku hromadyans'koho suspil'stva v Ukrayini 2016–2020 [Existing mechanisms of cooperation between public authorities and civil society organizations in the context of the implementation of the National Strategy for Promoting Civil Society in Ukraine 2016-2020]*. (2016). Kyiv: Vaite [in Ukrainian].
3. Koval′chuk, I.V. (2017). Problemy y perspektyvy reformy detsentralyzatsyy v Ukrayne na sovremennom étape [Problems and Prospects for the Reform of Decentralization in Ukraine at the Modern Stage]. *Modern Science, 1,* 143-152 [in Ukrainian].
4. Konventsiya pro zakhyst prav lyudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 04.11.1950/ Ratyfikovana Zakonom Ukrayiny «Pro ratyfikatsiyu Konventsiyi pro zakhyst prav lyudyny i osnovopolozhnykh svobod 1950 roku, Pershoho protokolu ta protokoliv N 2, 4, 7 ta 11 do Konventsiyi» vid 17.07.1997 [Law of Ukraine on the ratification of the 1950 convention on the protection of human rights and fundamental freedoms, first protocol and protocols № 2, 4, 7 and 11 to the Convention (1997, July 17)]. *Official bulletin of Ukraine, 13,* 270 [in Ukrainian].
5. *Konstytutsiya Ukrayiny [The Constitution of Ukraine]*. (1996). Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].
6. Kupriy, V., & Palyvoda, L. (2011). *Hromads'ka ekspertyza ta hromads'kyy monitorynh diyal'nosti orhaniv vlady [Public examination and public monitoring of the activity of the authorities]*. Kyiv: Makros [in Ukrainian].
7. *Memorandum Rady Yevropy Fundamental'ni pryntsypy shchodo statusu neuryadovykh orhanizatsiy v Yevropi (2002, July 05) [Memorandum of the Council of Europe Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organizations in Europe]* zakon5.rada.gov.ua. Retrieved from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_209 [in Ukrainian].
8. Karyy O.I., & Panas Y.V. (2015) *Mistsevi initsiatyvy ta zaluchennya hromads'kosti do zdiysnennya mistsevoho samovryaduvannya. Navchal'nyy posibnyk dlya posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya [Local initiatives and involvement of the public in the implementation of local self-government. A manual for local self-government officials]*. – Kyiv: LLC «ENTERPRISE» VI YEN» [in Ukrainian].
9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny Pro zabezpechennya uchasti hromads′kosti u formuvanni ta realizatsiyi derzhavnoyi polityky pryiniata 3 lystopada 2010 roku № 996 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on ensuring public participation in the formation and implementation of state policy №996]. (2010). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny, 84,* 2945 [in Ukrainian].
10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny Pro zatverdzhennya Poryadku spryyannya provedennyu hromads′koyi ekspertyzy diyal′nosti orhaniv vykonavchoyi vlady pryiniata 5 lystopada 2008 r. № 976 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the procedure for facilitating the public examination of activities of executive bodies] № 86 (2008). *Official Bulletin of Ukraine, 100,* 2889 [in Ukrainian].
11. Zakon Ukrayiny Pro asotsiatsiyi orhaniv mistsevoho samovryaduvannya pryiniatyi 01 cih. 2016 № 1275-17 [Law of Ukraine on the association of local self-government bodies] № 1275-17. (2003). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 38,* 534 [in Ukrainian].
12. Zakon Ukrayiny Pro hromads′ki ob″yednannya pryynyatyy 22 bereznya 2012 № 4572-17 [Law of Ukraine on the public associations] № 4572-17. (2012, March 22). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 1,*1 [in Ukrainian].
13. Zakon Ukrayiny Pro dobrovil′ne obye′dnannya terytorial′nykh hromad pryynyatyy 5 lyutoho 2015 roku № 157-VIII [Law of Ukraine on the voluntary association of territorial communities] № 157-VIII. (2015, February 5). Vidomosti *Verkhovnoyi Rady, 13,* 91 [in Ukrainian].
14. Zakon Ukrayiny Pro zasady derzhavnoyi rehional′noyi polityky pryynyatyy 5 lyutoho 2015 № 156-19 [Law of Ukraine on the principles of state regional policy] №156-19 (2015, February 5). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady, 13,* 90 [in Ukrainian].
15. Zakon Ukrayiny Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini pryynyatyy 21 travnya 1997 roku № 280/97-VR [Law of Ukraine on the local self-government in Ukraine] № 280/97-VR (1997, May 21). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 24,* 170 [in Ukrainian].
16. Zakon Ukrayiny Pro mistsevi vybory pryynyatyy 19 bereznya 2017 № 595-19 [Law of Ukraine on the local elections] № 595-19 (2012). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady, 37-38,* 366 [in Ukrainian].
17. Zakon Ukrayiny Pro molodizhni ta dytyachi hromads′ki orhanizatsiyi pryynyatyy 1 hrudnya 1998 roku № 281-XIV [Law of Ukraine on the youth and children's public organizations] № 281-XIV (1998). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 1,* 2 [in Ukrainian].
18. Zakon Ukrayiny Pro orhany samoorhanizatsiyi naselennya pryynyatyy 06.12.2012 № 2625-14 [Law of Ukraine on the bodies of self-organization of the population] № 2625-14 (2012). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny ,48,* 254 [in Ukrainian].
19. Zakon Ukrayiny Pro ratyfikatsiyu Dodatkovoho protokolu do Yevropeys′koyi khartiyi mistsevoho samovryaduvannya pro pravo uchasti u spravakh orhanu mistsevoho samovryaduvannya pryynyatyy 02 veresnya 2014 №1664-18 [Law of Ukraine on the ratification of the additional protocol to the european charter of local self-government on the right to participate in the affairs of a local self-government body] №1664-18 (2014). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady, 43,* 2033 [in Ukrainian].

20. Zakon Ukrayiny Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya pryynyatyy 11 zhovtnya 2017 № 2493-14 [Law of Ukraine on the service in local self-government bodies] № 2493-14 (2017). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 33,* 175 [in Ukrainian].
21. Zakon Ukrayiny Pro spivrobitnytstvo terytorial′nykh hromad: pryynyatyy 17 chervnya 2014 № 1508-VII [Law of Ukraine on the cooperation of territorial communities] № 1508-VII (2014). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady, 34,* 1167 [in Ukrainian].
22. Zakon Ukrayiny Pro status deputativ mistsevykh rad pryynyatyy 16 kvitnya 2017 №93-15 [Law of Ukraine on the status of deputies of local councils] №93-15 (2017). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 40,* 290 [in Ukrainian].
23. *Rezolyutsiya vid 04 zhovtnya 2010 №1755 (2010) Parlament•s'koyi Asambleyi Rady Yevropy Funktsionuvannya demokratychnykh instytutsiy v Ukrayini [Resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the functioning of democratic institutions in Ukraine] №1755* (2010) zakon5.rada.gov.ua Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a19 [in Ukrainian].
24. *Rekomendatsiyi Rady Yevropy 10 zhovtnya 2007 Rekomendatsiya CM/Rec (2007) 14 Komitetu ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam Shchodo stvorennya ta diyal'nosti neuryadovykh orhanizatsiy [Recommendations of the Council of Europe of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states (On the Establishment and Activities of Non-Governmental Organizations)] № 14* (2007) zakon5.rada.gov.ua. Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/ show / 994_937 [in Ukrainian].
25. Ukaz Prezydenta Ukrayiny Pro spryyannya rozvytku hromadyans′koho suspil′stva v Ukrayini pryynyatyy 26 lyutoho 2016 roku № 68 [Decree of the President of Ukraine on the promoting the development of civil society in Ukraine] № 68 (2016). *Official bulletin of the President of Ukraine, 7,* 162 [in Ukrainian].
26. Khalets′kyy, A.V. (2012). Zv″yazky orhaniv derzhavnoyi vlady z hromads′kistyu: informatsiyna vzayemodiya [Communications between public authorities and the public: information interaction]. *Public Administration: Improvement and Development, 12,* 10-20 [in Ukrainian].

Турій Олег Володимирович
Аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20

Email: ot1323@ukr.net

Turii Oleh
Post-graduate student
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
20, Antona Tsedika st., 03057 Kyiv, Ukraine

Цитування: Турій О. В. Правові аспекти взаємодії громадських організацій з органами місцевого самоврядування / О. В. Турій // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 8. – С. 15-23.

Citation: Turiy, O. V. (2018). Pravovi aspekty vzaiemodii hromadskykh orhanizatsii z orhanamy mistsevoho samovriaduvannia [Legal aspects of interaction of public organizations with local self-government bodies]. *Public administration aspects, 6 (8),* 15-23.

Стаття надійшла / Article arrived: 30.07.2018 Схвалено до друку / Accepted: 15.08.2018

DOI: 10.15421/151843 УДК: 35.075:004

Концепція «розумного міста»: уточнення ключових понять у контексті забезпечення розвитку великого муніципального утворення

Андрієнко А. О., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті розкрито зміст і досліджено понятійно-категоріальний апарат становлення «розумного міста» на території великого муніципального утворення. Подано класифікацію великих муніципальних утворень, що прямують до «смартизації» своїх послуг (комунальні, освітні, медичні, публічні), за видами. В її межах визначено, що розумні міста розглядаються світовою науковою спільнотою з двох позицій: з одного боку, як об'єкти стихійного суспільно-економічного руху, який не завжди можна скерувати у заданому стратегічному напрямі; з іншого боку, як управлінська категорія – міста, які ефективно використовують всю доступну інформацію для кращого розуміння й контролю своїх функцій та оптимального використання наявних ресурсів, у тому числі потенціалу мешканців. Розроблено систему факторів, розвиток яких спрямований на формування засад розумного міста.

В основу розроблення такої системи покладено концепцію сталого розвитку. Відповідно, представлено комплекс наступних факторів, що впливають на «смартизацію» міського розвитку: технологічний (визначає рівень розвитку та публічної доступності цифрових технологій у міських сервісах); людський (створює простір для творчості, навчання, отримання та генерування знань); економічний (окреслює межі економічної спроможності міста, узгодження господарських завдань із соціальними пріоритетами та екологічними потребами); інституційний (формує засади належного управління комплексним розвитком міста, сприяє розвитку смарт-спільноти та залучення інтелектуального капіталу). Наведено критерії відповідності цілей управління розумним містом, що визначають зміст і напрями керування муніципальним утворенням на основі стійкості; представлені і структуровані чинники становлення такого міста (інституційний, соціальний, економічний, технологічний), відповідно визначено поняття «розумне місто» крізь призму інституційного, соціального, економічного, технологічного та інтегрованого управлінського підходів.

Ключові слова: *розумне місто; фактори розвитку міського середовища; інституційний підхід; технологічний підхід; соціально-економічна система; управління розвитком міста; публічне управління*

The «smart city» concept: fixing key concepts in the context of providing the development of a big municipality

Andriienko A.O., Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article reveals the content and explores the conceptual-categorical apparatus of the problem of the «smart city» formation on the territory of a large municipal entity. The classification of big municipalities, aimed at their services (communal, educational, medical, public) 'smartization', by type, is given. It is determined that smart cities are considered by the world scientific community from two positions: on the one hand, as objects of the spontaneous socio-economic movement, which cannot always be directed in a given strategic direction; on the other hand, as a managerial category – cities that effectively use all available information for better understanding and control of their functions and optimal use of resources available, including the potential of residents. A system of factors, the development of which is aimed at forming the foundations of a smart city, is given. The basis for developing such a system is the concept of sustainable development. Accordingly, the complex of the following factors influencing the 'smartization' of urban development is presented: technological (determines the level of development and public availability of digital technologies in urban services); human (creates a space for creativity, learning, obtaining and generating knowledge); economic (outlines the limits of economic capacity of the city, the coordination of economic tasks with social priorities and environmental needs); institutional (forms the basis for proper management of the city's integrated development, promotes the development of the smart community and the attraction of intellectual capital). The criteria for meeting the goals of smart city management that outline the content and determine the directions of smart administration on the basis of sustainability are given;

the factors of the formation of such a city (institutional, social, economic, technological) are presented and structured; accordingly, the concept of «smart city» is defined through the prism of institutional, social, economic, technological and integrated managerial approaches.

Keywords: *smart city; factors of the urban development; institutional approach; technological approach; socio-economic system; development of municipal management; public administration*

Концепция «умного города»: уточнение ключевых понятий в контексте обеспечения развития крупного муниципального образования

Андриенко А. О., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье раскрыто содержание и исследован понятийно-категориальный аппарат проблемы становления «умного города» на территории большого муниципального образования. Представлена видовая классификация крупных муниципальных образований, стремящихся к «смартизации» своих услуг (коммунальные, образовательные, медицинские, публичные). В ее границах определено, что умные города рассматриваются мировым научным сообществом с двух позиций: с одной стороны, как объекты стихийного общественно-экономического движения, которые не всегда можно направить в заданном стратегическом направлении; с другой стороны, как управленческая категория – города, которые эффективно используют всю доступную информацию для лучшего понимания и контроля своих функций и оптимального использования имеющихся ресурсов, в том числе, потенциала жителей. Разработана система факторов, развитие которых направлено на формирование основ умного города. В основу разработки такой системы положена концепция устойчивого развития. Соответственно, представлен комплекс следующих факторов, влияющих на «смартизацию» городского развития: технологический (определяет уровень развития и публичной доступности цифровых технологий в городских сервисах) человеческий (создает пространство для творчества, обучения, получения и генерирования знаний); экономический (очерчивает границы экономической состоятельности города, согласования хозяйственных задач с социальными приоритетами и экологическими потребностями); институциональный (формирует основы надлежащего управления комплексным развитием города, способствует развитию смарт-сообщества и привлечения интеллектуального капитала). Приведены критерии соответствия целей управления умным городом, определяющие содержание и направления управления смарт-городом на основе устойчивости; представлены и структурированы факторы образования такого города (институциональный, социальный, экономический, технологический), соответственно определено понятие «умный город» сквозь призму институционального, социального, экономического, технологического и интегрированного управленческого подходов.

Ключевые слова: *умный город; факторы развития городской среды; институциональный подход; технологический подход; социально-экономическая система; управление развитием города; публичное управление*

Постановка проблеми.

Актуальні тенденції розвитку сучасних українських міст все ще досить складно вписати в межі загальноєвропейського сценарію інтелектуалізованого міського розвитку. Ряд системних проблем, серед яких, зокрема, політична й економічна нестабільність, загострення геополітичних ризиків, суттєво стримує прогресивний рух великих міст України на шляху до покращення комунальних сервісів, поглиблення їх взаємоінтеграції для підвищення комфорту проживання громадян. У цьому світлі першочерговим питанням міського розвитку, яке потребує вирішення, є визначення ключових понять, що пояснюють зміст ті розкривають сутність «розумного міста» як об'єкта публічного управління, керованої системи забезпечення своїх громадян покращеним комплексом послуг. На вирішення цієї проблеми спрямована дана стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

З огляду на важливість ролі формування якісної комплексної системи задоволення інтересів та потреб мешканців муніципального утворення, проблемам визначення дефініції поняття «розумного міста» та «управління розумним містом» приділено увагу широкого кола науковців, зокрема іноземних. Так, даній тематиці, зокрема, присвячені роботи

Д. Вошборна [30], У. Зіндху [30], А. Грінфілда [19], Дж. Девіда [11],

Р. Холла [20], Дж. Хартлі [22], Р. Джиффінджера [17], С. Фертчера [17], Х. Крамара [17], А. Калагліу [10], С. Дел Боу [10], П. Ніжкампа [10], а також І. А. Тернової [8], С. А. Чукут [7], В. І. Дмитренка [7], М. В. Бойкової [1], Н. Е. Кунанця [6], Р. М. Небесного [6], О. В. Мацюк [6], І. А. Жуковича [4].

Чимало авторів досліджують це питання у контексті управління муніципальним розвитком. Проте на практиці питання становлення розумних українських залишається лише далекосяжною перспективою, що обумовлює актуальність проведення подальших досліджень у цьому напрямі та попередньої активізації наукового пошуку у напрямі визначення дефініцій.

Мета статті полягає у концептуалізації поняття «розумне місто», визначенні його змісту та дослідженні понятійно-категоріального апарату в межах науки публічного управління у контексті дослідження підходів щодо забезпечення розвитку великих міст.

Виклад основного матеріалу

Історично проблематика дослідження поняття «розумного міста» в категоріальному апараті науки публічного управління розкривається в декількох паралельних площинах: еволюції суспіль¬ства від індустріального до постіндустріального й від інформаційного – до смарт-суспільства та побудови відповідних багаторівневих та різноспрямованих управлінських систем.

Відповідно, сьогодні термін «Smart» означає певну властивість об'єкта управління, що характеризує інтеграцію у ньому елементів, раніше не поєднуваних, що наразі здійснюються за допомогою Інтернет-комунікацій (Smart-Phone, Smart-TV, Smart-Home) [2, с. 88]. Останніми роками стали активно використовуватися нові світо¬ві тренди у розвитку smart-об'єктів управління: «smart-рішення», «smart-системи», «smart-міста», «smart-країни». Але вперше термін розумного міста в контексті розумного суспільства, що проживає на його території, ввів П. Друкер [8, с. 382]. Тоді, у 1954 р. цей термін став символічним позначенням, абревіатурою комплексного «врівноважуючого розвиток» поняття, перші літери якого означали:

S – Self-directed (з англ.: «самокерований»),

M – Motivated (мотивований),

A – Adaptive (адаптивний),

R – Resourceenriched (ресурсозбережний),

T – Technological (технологічний) [3].

Також, за підходом, запропонованим П. Друкером, існує ряд критеріїв, яким повинні відповідати управлінські цілі, що мають бути в писані у контекст «розумного управління» таким розвитком:

1) specific – конкретний (що необхідно до¬сягнути?);

2) measurable – вимірюваний (у чому буде вимірюватися резуль¬тат?);

3) attainable – досягнутий (за рахунок чого можливо досягнути цілі);

4) relevant – актуальний (визначення істинності цілі);

5) time-bounded – співвіднесення з конкретним строком (визначення часового проміжку, по закінченню якого ціль має бути досягнута) [3].

Таким чином, термін «Smart» є комплексним поняттям, що вміщує в себе, як мінімум, п'ять різнопланових характеристик. У перекладі ж цього слова з англійської на українську отримуємо узагальнене «ро¬зумний», тобто такий, що сприяє взаємоузгодженому розвитку розумних технологій.

Відповідно до змістового наповнення цього терміну, на переконання І. А.Тернової, ключовим у властивості «смарт» є здатність вза¬ємодіяти з оточуючим середовищем, тому смарт – це властивість системи чи процесу, яка проявляється у взаємодії з оточуючим середовищем і наді¬ляє систему здатністю: 1) адаптації до у мов, що постійно та невпинно трансформуються;

2) самостійного розвитку і самоконтролю; 3) ефективного досягнення результату [8, с. 90], яким, на наше переконання, в контексті дослідження терміну «розумний» на рівні управління містом, є забезпечення його сталого розвитку.

У межах дослідження різних аспектів сталого розвитку міст, виокремлюють два основних підходи до розгляду терміну сучасного міста. Це – «смарт-сіті» та «електронне місто». І якщо років 5 тому ці по-

няття можна було чітко розмежувати, то наразі відбувається повна трансформація підходів до розуміння сутності цих понять. Так, на думку С. А. Чукут та В. І. Дмитренко, смарт-сіті (розумне місто) – це поняття, яке безпосередньо пов'язане з автоматизацією життєдіяльності міста та її певною роботизацією [7, с. 89].

На думку А. Грінфілда, протягом останнього десятиліття завдяки масовому доступу до мережі Інтернет та мініатюризації електроніки, розвитку нанотехнологій поняття «розумне місто» переважно утвердилося в значенні уявлення про місто як про ефективного робота [19]. Це уявлення виникло у технологічних корпораціях IBM, Cisco, Майкрософт та Software AG, які розраховували отримати значний прибуток від муніципальних контрактів. Як зазначає А. Грінфілд у своїй книзі «Проти розумного міста», «поняття розумного міста в його повній сучасній формі походить скоріше від цих компаній, ніж від будь-якої партії, групи чи особи, відомої своїм внеском до теорії чи практики містобудування» [19], тобто не має відношення до публічного управління.

Схожої думки дотримується М. В. Бойкова, яка запропонувала класифікувати великі міста, що прямують до «смартизації» своїх послуг, за трьома видами:

– міста-магніти – великі економічні центри або столиці, які приваблюють мешканців можливостями працевлаштування та комфортної життєдіяльності,

– міста-стратеги, що реалізовують високотехнологічні проекти, розвивають інноваційні концепції, пріоритетом яких є підвищення комфортності життя своїх мешканців у довгостроковій перспективі,

– міста-новатори, що пережили кризу внаслідок занепаду традиційних секторів економіки, та змогли застосувати новаторський підхід щодо створення нових точок зростання й залучення інтелектуального ресурсу [1, с. 32].

Тобто, за запропонованою концепцією розумні міста розглядаються не як об'єкти публічного управління, а як об'єкти стихійного суспільно-економічного руху, який не завжди можна скерувати у заданому стратегічному напрямі.

Інший підхід застосовують розробники концепції European Smart Cities Віденського технологічного університету. На їх думку, «розумне» місто – саме управлінська категорія, це місто, яке ефективно використовує всю доступну інформацію для кращого розуміння й контролю своїх функцій та оптимального використання наявних ресурсів, у тому числі мешканців [15].

Що ж являє собою поняття розумного міста в розрізі різних підходів до його сучасного розуміння? На переконання М. А. Шнепс-Шнеппе, це «місто знань», «цифрове місто», «кібермісто» або «екомісто», спрямоване в майбутнє. Це місто, яке веде постійний моніторинг найважливіших об'єктів інфраструктури в цілях оптимального розподілу ресурсів і гарантування безпеки [9]. Вітчизняна концепція «Київ смарт-сіті» визначає розумне місто як сучасну модель міської трансформації, де інформаційні технології дозволяють якісно удосконалити систему управління та вирішити проблеми міської спільноти [5]. Тобто до визначення «розумного міста» можна підходити через систему факторів, що його утворюють (рис. 1). На рис. 1 представлено концептуальний зміст поняття розумного міста в розрізі чотирьох його складових факторів: інституційного, технологічного, людського і економічного.

Рис. 1. Фактори, що утворюють «розумне місто»

Джерело: авторська розробка на основі [5; 6; 11; 12].

Відповідно, інституційні чинники становлення і розвитку розумного міста включають в себе систему спеціалізованих інституцій міського простору, що охоплюють обслуговування усіх сфер життєдіяльності міської громади (освіта, наука, зайнятість, захист прав, консалтинг, юридична допомога, надання послуг та професійної допомоги тощо). Технологічні чинники відповідають за розвиток техніки і технологій, покликаних спростити, автоматизувати та вдосконалити роботу комунальних служб і сервісів з мінімізацією ролі людини в наданні послуг.

Соціальний фактор, на наше переконання, є найвагомішою складовою становлення розумного міста та підтримання процесу його прогресивного розвитку, адже саме люди, їх інтелектуальний, творчий потенціал, ідеї, досвід та професійні навички є базисом системних перетворень. Якість та швидкість цих перетворень також значною мірою залежить від економічного фактора, який уможливлює реалізацію творчого потенціалу, ідей активу міської громади та її управлінського ядра, тому економічний фактор значною мірою впливає на всі інші – інституційний, технологічний та людський.

Відповідно до окресленого підходу, у таблиці наведено визначення поняття «розумне місто» крізь призму інституційного, соціального, економічного, технічного підходів та сформованого в умовах їх інтеграції управлінського підходу (табл. 1).

Таблиця 1.

Визначення поняття «розумне місто» крізь призму інституційного, соціального, економічного, технічного та інтегрованого управлінського підходів

Назва підходу	Визначення поняття «розумне місто»
Інституційний підхід	Місто, що поєднує фізичну інфраструктуру, ІТ-інфраструктуру, соціальну інфраструктуру, а також бізнес-інфраструктуру через використання колективного розуму міста (2005) [22]
	Місто, що докладає цілеспрямовані зусилля для новаторського використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) з метою підтримки більш відкритого, різноманітного та сталого міського середовища (2009) [14]
	Smart-міста схожі на організми, що розвивають штучну нервову систему, яка дає їм змогу поводитись інтелектуально і скоординовано (2009) [23]
	Місто, що поєднує фізичну, ІТ-, соціальну та бізнесову інфраструктури для залучення колективного інтелекту його мешканців (2010) [21].
	Розумний живий організм, який може адаптуватися до різних ситуацій (2018) [16]
	«Смарт-спільнота», сформована та об'єднана навколо системи спеціалізованих інституцій, інтегрованих у міський простір (2018) [авторське визначення]
Соціальний підхід	Місто зі smart-жителями з високим рівнем освіти (2009) [24]
	Smart-місто – це місто, де обдаровані, рішучі, незалежні та свідомі громадяни своєю старанною працею забезпечують провідну роль шести розумних характеристик (факторів): розумна економіка, розумна мобільність, розумне довкілля, розумна громада, розумне життя, розумне врядування (2013) [18]
	Міське середовище, що надає можливість діяти активно для поліпшення якості життя його громадян. Місто, в якому вдається задовольняти у комплексі інтелектуальні потреби громадян, підприємств та установ завдяки широкому використанню інноваційних та інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема в таких галузях як зв'язок, мобільність, довкілля та енергетична ефективність (2015) [15]
	Простір життєдіяльності підвищеного комфорту, створений, зокрема, за рахунок ефективного використання людського фактору, інтелектуального капіталу як базису прогресивних інституційно-економічних перетворень у місті (2018) [авторське визначення]
Економічний підхід	Місто, перспективне з погляду економіки, населення, управління, мобільності, охорони навколишнього середовища і рівня життя, побудоване на вдалому поєднанні внесків і діяльності рішучих, незалежних та свідомих громадян (2007) [17]
	Місто, у якому інвестиції в людський та соціальний капітал, традиційний транспорт, сучасну інформаційно-комунікаційну інфраструктуру зумовлюють стале економічне зростання і високий рівень якості життя з розумним управлінням природними ресурсами за участі громадян (2009) [10]

	Місто, де інвестиції, спрямовані в людський і соціальний капітал, традиційне і сучасне виробництво палива, комунікаційну інфраструктуру з метою сталого економічного зростання та високого рівня життя, пов'язані з мудрим управлінням природними ресурсами за участі громадян. Місто також може стати «розумним», якщо університети та промисловість підтримують уряд, інвестуючи у розвиток різних видів інфраструктури (2011) [26]
	Економічно спроможна урбанізована система генерування та ефективного розподілу суспільних благ, здатна до прискореного розвитку та вдосконалення за рахунок поєднання можливостей повноцінного фінансового забезпечення з технологічною насиченістю і соціальною готовністю до саморозвитку (2018) [авторське визначення]
Технічний підхід	Місто з органічною інтеграцію та взаємозв'язком основних ІТ-систем (2009) [12]
	Місто, яке сприяє об'єднанню ІКТ та Інтернет-технологій з організаційною, проектною і плановою діяльністю для дематеріалізації й скорочення бюрократичних процесів, а також для знаходження інноваційних рішень складних проблем управління містом з метою підвищення рівня якості життя (2010) [29]
	Місто, де використовуються комп'ютерні технології для того, щоб зробити підрозділи інфраструктури та міських служб (міське управління, освіту, охорону здоров'я, громадську безпеку, нерухомість, транспорт і комунальні служби) інтелектуальними, інтегрованими та ефективними (2010) [30]
	Smart-місто – не лише більш велика кількість швидких машин або розумних будинків, а й використання технологій для більш загальних і більш масштабних завдань: зростання економіки, нових видів освіти, охорони здоров'я, надання інтелектуальних та культурних послуг (2015) [4]
	Технологічно розвинута система муніципальних послуг, зокрема, електронних, інтегрована у міський простір з метою їх автоматизації та максимальне вивільнення людини з процесів їх надання (2018) [авторське визначення]
Інтегрований управлінський підхід	Місто, в якому налагоджено контроль за усіма створеними видами інфраструктури (дороги, мости, тунелі, залізниці, метро, аеропорти, морські порти, комунікації, системи водо- та електропостачання, великі будівлі), можлива краща оптимізація ресурсів, планування підтримуючих видів діяльності, контролювання безпеки громадян і максимальний рівень сфери послуг (2000 р.) [20]
	Поняття «смарт-місто» означає ефективність, яка ґрунтується на інтелектуальному управлінні та інтегрованих ІКТ, а також активній участі громадян. Мається на увазі новий вид управління, справжня участь громадян у державній політиці (2012) [14]
	Термін стосується взаємозв'язку між управлінням містом та його громадянами. «Хорошим управлінням» або «розумним управлінням» часто називають використання нових каналів зв'язку для громадян, наприклад «електронне управління» або «електронну демократію» (2009) [24]

	Комплексна та багатофакторна муніципальна система, що вміщує інституційну, соціальну, економічну, екологічну, технологічну складову, ефективна взаємоузгоджена та інтегрована робота яких забезпечує сталий розвиток міста, підвищення комфортності використання покращених послуг (2018) [авторське визначення]

Джерело: авторська розробка на основі [4; 10; 12; 14 – 18; 20 – 24; 26; 29; 30].

Таким чином, на нашу думку, «розумне місто» у контексті забезпечення розвитку великого міста – це:

- «смарт-спільнота», сформована та об'єднана навколо системи спеціалізованих інституцій, інтегрованих у міський простір, з позиції інституціонального підходу;
- простір життєдіяльності підвищеного комфорту, створений, зокрема, за рахунок ефективного використання людського фактору, інтелектуального капіталу як базису прогресивних інституційно-економічних перетворень у місті, з позиції соціального підходу;
- економічно спроможна урбанізована система генерування та ефективного розподілу суспільних благ, здатна до прискореного розвитку і вдосконалення за рахунок поєднання можливостей повноцінного фінансового забезпечення з технологічною насиченістю і соціальною готовністю до саморозвитку, з позиції економічного підходу.

Групування визначень попередніх дослідників за приналежністю до одного з чотирьох виділених нами підходів дозволяє узагальнити отримані результати та сформулювати власне визначення поняття «розумне місто» як комплексну та багатофакторну муніципальну систему, що вміщує інституційну, соціальну, економічну, екологічну, технологічну складову, ефективна взаємоузгоджена та інтегрована робота яких забезпечує сталий розвиток міста, підвищення комфортності використання покращених послуг.

Проте слід зазначити, що поняття «розумного міста» постійно модернізується, набуває все нових ознак в епоху стрімкого розвитку технологій, що додають йому все більш нових та поглиблених характеристик. Тому перспективу подальших досліджень в цьому напрямі складає поглиблене вивчення цієї постійно оновлюваної системи факторів формування таких міст та визначення на їх основі концептуального змісту муніципальної смарт-системи.

Висновки

За результатами аналізування змістовного наповнення поняття «розумне місто» крізь призму інституційного, соціального, економічного, технічного та інтегрованого управлінського підходів, що запропоновані попередніми дослідниками, автором удосконалено понятійно-категоріальний апарат предметної сфери дослідження – підходів щодо забезпечення розвитку великих міст, зокрема уточнено поняття «розумне місто», що інтерпретується як «місто знань», «цифрове місто», в якому узгоджуються всі його підсистеми.

У загальному розумінні це система, яка дозволяє якнайефективніше використання існуючих ресурсів міських служб і забезпечення максимальної безпеки міського життя. Таке місто постійно нарощує число та якість надаваних населенню послуг, забезпечуючи стійке середовище, яке сприяє підвищенню комфорту та якості життя.

Із позиції публічного управління, розумне місто – це керована комплексна та багатофакторна муніципальна система, що вміщує у себе зазначені складові та вписує їх у контекст сталого розвитку. Метою розвитку цієї системи є забезпечення підвищеного комфорту міського життя та безпеки оточуючого середовища – ключової вимоги, що завжди визначатиме зміст критерію «розумності» в управлінні містом.

Потребує подальшого обґрунтування комплекс наукових положень, що створить методологічне підґрунтя реалізації процесів формування та безперервного удосконалення системи «розумне місто» для великих міст в Україні через упровадження відповідного методико-технологічного забезпечення цих процесів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бойкова М. В. Будущее городов. Города как агенты глобализации и инноваций / М. В. Бойкова, И. Н. Ильина, М. Г. Салазкин. – 2011. – Режим доступа : https://cyberleninka.ru/article/n/buduschee-gorodov-goroda-kak-agenty-globalizatsii-i-innovatsiy.
2. Воронкова В. Людина в освітньому просторі smart-суспільства / В. Воронкова, О. Кивлюк // Interdisciplinary studies of complex systems. – 2017. – № 10-11. – С. 88-95.
3. Друкер П. Практика менеджмента / П. Друкер. – М. : Вильямс, 2007. – 400 с.
4. Жукович І. А. Smart-міста як новий об'єкт статистичних досліджень: визначення терміна / І. А. Жукович // Статистика України. – 2015. – № 1. – С. 18-22.
5. Концепція Київ Смарт Сіті 2020. – Режим доступу: https://www.kyivsmartcity.com/concept.
6. Кунанець Н. Е. Особливості формування цілей соціальних та соціо-комунікаційних складових у проектах «розумних міст» / Н. Е. Кунанець, Р. М. Небесний, О. В. Мацюк // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Інформаційні системи та мережі. – 2016. – № 854. – С. 257-274.
7. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні / С. А. Чукут, В. І. Дмитренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 13. – С. 89- 93.
8. Терновая И. А. Применение smart-критериев постановки целей в стратегическом планировании организации / И. А. Терновая // Вісник ХНУ ім. В. Н. Каразіна. – 2011. – № 970. – С. 381-385.
9. Шнепс-Шнеппе М. А. Как строить умный город / М. А. Шнепс-Шнеппе // International Journal of Open Information Technologies. – 2016. – Vol. 4. – № 1. – С. 12-20.
10. Caragliu A. Cities in Europe / A. Caragliu, C. Del Bo, P. Nijkamp // 3-rd Central European Conference on Regional Science, CERS, 2009. – Retrieved from: http://www.cers.tuke.sk/cers2009/PDF/01_03_Nijkamp.pdf.
11. David J. The human factor / J. David // News Weekly. – 2016. – Vol. 2966. – P. 22.
12. Dirks S. Vision of Smarter Cities: How Cities Can Lead the Way into a Prosperous and Sustainable Future / S. Dirks, M. Keeling. – 2012. –Retrieved from: http://public.dhe.ibm.com/common/ssi/ecm/en/gbe03227usen/GBE03227USEN.PDF.
13. European Commission Investing in the Low Carbon Technologies // SET-Plan. – 2009. – Retrieved from: http://ec.europa.eu/eip/smartcities/index_en.htm.
14. European Commission. Integrated Sustainable Urban Development, Cohesion Policy 2014 – 2020; European Commission: Brussels, Belgium, 2012. – Retrieved from: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40_en.pdf. – Title from screen.
15. European Smart Cities (version 4.0 (2015)). – Retrieved from: http://www.smart%cities.eu./?cid=2&ver=4.
16. FTTH Council Europe. Путівник smart-містом. – 2018. – Режим доступу : www.ftthcouncil.eu.
17. Giffinger R. Smart Cities – Ranking of European Medium-Size Cities / R. Giffinger, C. Fertcher, H. Kramar et al., 2007. – Retrieved from: http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf.
18. Giovannella C. "Territorial smartness" and Emergent Behaviors ICSCS / C. Giovannella // Systems and Computer Science : 2nd International Conference on Systems and Computer Science, 26-27 Aug., 2013. – Retrieved from: https://ieeexplore.ieee.org/document/6632042. – Title from screen.
19. Greenfield A. Against the Smart City / A. Greenfield. – 2013. – Retrieved from: http://www.academia.edu/6732875/Emerging_Markets_and_%Digital_Economy_Building_Trust_in_the_Virtual_World_032_.
20. Hall R. E. The Vision of a Smart City / R. E. Hall // Proceedings of the 2-nd International Life Extension Technology Workshop, Sept. 28, 2000. – Paris : Brookhaven National Lab, 2000.
21. Harrison C. Foundations for Smarter Cities / C. Harrison, B. Eckman, R. Hamilton et al. // IBM Journal of Research and Development. – 2010. – Vol. 54. – P. 1-16.
22. Hartley J. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present / J. Hartley // Public Money & Management. – 2005. – № 25. – P. 27-34.
23. Kanter R. M. Informed and Interconnected: A Manifesto for Smarter Cities / R. M. Kanter, S. S. Litow // Harvard Business School General Management Unit Working Paper. – 2009. – Retrieved from: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1420236.
24. Lombardi P. The Challenge of Designing User-Centric e-Services: European Dimensions / P. Lombardi, I. Cooper, K. Paskaleva, M. Deakin // Strategies for Local e-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies. – Hershey: Idea Group Publishing, 2009. – P. 460-477.
25. Natural Resources Defense Council. What are Smarter Cities? – 2018. – Retrieved from: https://www.nrdc.org/issues/sustainable-cities.
26. Nijkamp P. An Advanced Triple-Helix Network Model for Smart Cities Performance / P. Nijkamp, P. Lombardi, S. Giordano et al. // Journal of Urban Technology. A Special Issue on Innovation. Research Memorandum. – 2011. – 45 p.
27. Seisdedos G. Que es una Smart City? / G. Seisdedos. – 2012. – Retrieved from: http://www.coit.es/publicaciones/bit/bit188/monograficoseisdedos.pdf.
28. Smart city: Business dictionary. – Retrieved from: http://www.businessdictionary.com/definition/smart-city.html#ixzz2rujyIJ10.

29. Toppeta D. The Smart City Vision: How Innovation and ICT Can Build Smart, in Livable, Sustainable Cities / D. Toppeta // The Innovation Knowledge Foundation, 2010. – Retrieved from: http://www.thinkinnovation.org/file/research/23/en/Toppeta_Report_005_2010.pdf.
30. Washburn D. Helping CIOs Understand "Smart City" Initiatives: Defining the Smart City, Its Drivers, and the Role of the CIO / D. Washburn, U. Sindhu, S. Balaouras et al. // Cambridge, MA: Forrester Research Inc., 2010.

REFERENCES

1. Bojkova, M.V., Ilyina, I.N. & Salazkin, M.G. (2011). *Buduschee gorodov. Goroda kak agentyi globalizatsii i innovatsiy [The future of cities. Cities as agents of globalization and innovation]*. Retrieved from: https://cyberleninka.ru/article/n/buduschee-gorodov-goroda-kak-agenty-globalizatsii-i-innovatsiy [in Russian].
2. Voronkova, V., & Kivlyuk, O. (2017). Lyudyna v osvitniomu prostori smart-suspil`stva [Man in the educational space of smart-society]. I*nterdisciplinary studies of complex systems, 10-11,* 88-95 [in Ukrainian].
3. Drucker, P. (2007). *Praktyka menedzhmenta. [Management Practice]*. Moscow: Williams [in Russian].
4. Zhukovich, I.A. (2015). Buduschee gorodov. Goroda kak agenty globalizatsii i innovatsiy. [Smart-city as a new object of statistical research: definition of the term]. *Statistics of Ukraine, 1,* 18-22 [in Ukrainian].
5. *Kontseptsiya Kiyiv Smart Siti 2020. [Concept of Kyiv Smart City 2020]*. Retrieved from: https://www.kyivsmartcity.com/concept [in Ukrainian].
6. Kunanets, N.E., Nebesny, R.M., & Matsuk O.V. (2016). Osoblivosti formuvannya tsiley sotsialnih ta sotsio-komunikatsiynih skladovih u proektah «rozumnih mist» [Features of forming the goals of social and socio-communicative components in the projects of 'smart cities']. *Lvivska politechnika, 854,* 257-274 [in Ukrainian].
7. Chukut, S.A., & Dmitrenko, V.I. (2016). Smart-siti chi elektronne misto: suchasni pidhodi do rozuminnya vprovadzhennya e-uryaduvannya na mistsevomu rivni. [Smart city or e-city: modern approaches to understanding the implementation of e-government at the local level]. *Investments: practice and experience, 13,* 89-93 [in Ukrainian].
8. Ternovaya, I.A. (2011). Primenenie smart-kriteriev postanovki tseley v strategicheskom planirovanii organizatsii [Application of smart criteria for setting goals in the strategic planning of the organization]. *Visnyk KhNU under V. N. Karazin, 970,* 381-385.
9. Schneps-Schneppe, M.A. (2016). Kak stroit' umnyi gorod [How to build a smart city]. *International Journal of Open Information Technologies, Vol. 4, 1,* 12-20 [in Russian].
10. Caragliu, A., Del Bo, C., & Nijkamp, P. (2009). *Cities in Europe. 3rd Central European Conference on Regional Science*, CERS, 2009. Retrieved from http://www.cers.tuke.sk/cers2009/PDF/01_03_Nijkamp.pdf. doi: 10.1080/10630732.2011.601117.
11. David, J. (2016). The human factor. *News Weekly, 2966,* 22.
12. Dirks, S., & Keeling, M. (2012). Vision of Smarter Cities: How Cities Can Lead the Way to a Prosperous and Sustainable Future. *Lead the Way into a Prosperous and Sustainable Future.* Somers, NY, IBM Global Business Services. Retrieved from http://public.dhe.ibm.com/common/ssi/ecm/en/gbe03227usen/GBE03227USEN.PDF [in English].
13. European Commission. (2009). I*nvesting in the Low Carbon Technologies.* SET-Plan. Retrieved from http://ec.europa.eu/eip/smartcities/index_en.htm.
14. European Commission. (2012). *Integrated Sustainable Urban Development, Cohesion Policy 2014 – 2020.* Brussels, Belgium. Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40en.pdf.
15. *European Smart Cities* (version 4.0 (2015)). Retrieved from: http://www.smart%cities.eu./?cid=2&ver=4.
16. FTTH Council Europe. (2018). *Smart City Guide.* Retrieved from www.ftthcouncil.eu.
17. Giffinger, R., Fertcher, C. & Kramar, H. (2007). *Smart Cities – Ranking of European Medium-Size Cities.* Retrieved from: http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf.
18. Giovannella, C. (2013). 'Territorial smartness' and Emergent Behaviors ICSCS. *Systems and Computer Science : 2nd International Conference on Systems and Computer Science,* 26-27 Aug. Retrieved from: https://ieeexplore.ieee.org/document/6632042. doi: 10.1109/IcConSCS.2013.6632042.
19. Greenfield, A. (2013). *Against the Smart City.* Retrieved from: http://www.academia.edu/6732875/Emerging_Markets_and_%Digital_Economy_Building_Trust_in_the_Virtual_World_032_.
20. Hall, R.E. (2000). *The Vision of a Smart City. Proceedings of the 2-nd International Life Extension Technology Workshop, Sept. 28.* Paris, Brookhaven National Lab. Retrieved from: http://www.osti.gov/bridge/servlets/purl/773961-oyxp82/webviewable/773961.pdf.
21. Harrison, C., Eckman, B., & Hamilton, R. (2010). Foundations for Smarter Cities. *IBM Journal of Research and Development, 54,* 1-16. doi: 10.1147/JRD.2010.2048257 [in English].
22. Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management, 25(1)*, 27-34. doi: 101111/j.1467-9302.2005.00447.x.
23. Kanter, R.M., & Litow, S.S. (2009). *Informed and Interconnected: A Manifesto for Smarter Cities*. Harvard Business School General Management Unit Working Paper. Retrieved from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1420236.

24. Lombardi, P., Cooper, I., Paskaleva, K., & Deakin, M. (2009). The Challenge of Designing User-Centric e-Services: European Dimensions. *Strategies for Local e-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies; Hershey, Idea Group Publishing,* 460-477. doi: 10.4018/978-1-61520-967-5.ch017.
25. Natural Resources Defense Council (2018). *What are Smarter Cities?* Retrieved from: https://www.nrdc.org/issues/sustainable-cities.
26. Nijkamp, P., Lombardi, P., & Giordano, S. (2011). An Advanced Triple-Helix Network Model for Smart Cities Performance. *Journal of Urban Technology. A Special Issue on Innovation. Research Memorandum,* 45 p. doi: 10.4018/978-1-61350-453-6.ch004.
27. Seisdedos, G. (2012). *Que es una Smart City?* Retrieved from: http://www.coit.es/publicaciones/bit/bit188/monograficoseisdedos.pdf.
28. Smart city (2018). *Business dictionary*. Retrieved from: http://www.businessdictionary.com/definition/smart-city.html#ixzz2rujyIJ10.
29. Toppeta, D. (2010). The Smart City Vision: How Innovation and ICT Can Build Smart, in Livable, Sustainable Cities. *The Innovation Knowledge Foundation.* Retrieved from: http://www.thinkinnovation.org/file/research/23/en/Toppeta_Report_005_2010.pdf.
30. Washburn, D., Sindhu, U., & Balaouras, S. (2010). *Helping CIOs Understand "Smart City" Initiatives: Defining the Smart City, Its Drivers, and the Role of the CIO.* Cambridge, MA. Forrester Research Inc. Retrieved from: http://public.dhe.ibm.com/partnerworld/pub/smb/smarterplanet/forr_help_cios_und_smart_city_initiatives.pdf.

Андрієнко Антон Олегович
Здобувач
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Andriienko Anton
Aspirant
Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., 49044, Dnipro, Ukraine

Email: a.andriienko@gmail.com ORCID: 0000-0001-7780-0557

Цитированння: Андрієнко А. О. Концепція «розумного міста»: уточнення ключових понять у контексті забезпечення розвитку великого муніципального утворенняя / А. О. Андрієнко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 8. – С. 24-34.

Citation: Andriienko, A.O. (2018). Kontseptsiia «rozumnoho mista»: utochnennia kliuchovykh poniat u konteksti zabezpechennia rozvytku velykoho munitsypalnoho utvorenniaia [The «smart city» concept: fixing key concepts in the context of providing the development of a big municipality]. *Public administration aspects, 6 (8),* 24-34.

Стаття надійшла / Article arrived: 02.08.2018 Схвалено до друку / Accepted: 19.08.2018

DOI: 10.15421/151844 УДК: 351

Публічне управління: сутність і визначення

Аль-Атті І. В., Міжрегіональна академія управління персоналом

У статті окреслено сучасні підходи до сутності поняття «публічне управління» та доведено, що не слід автоматично застосовувати термін «публічний» замість «державний» з огляду на інше сутнісне наповнення. Публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т. ч. органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. При цьому більш повною мірою мають використовуватися позапримусові механізми та проявлятися у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами.

Під впливом євроінтеграції як вектора розвитку України набуває більшого значення досвід країн ЄС в управлінні суспільними справами. Зокрема, актуалізуються наукові розробки щодо публічного управління як моделі управління суспільними справами та можливості адаптації її елементів в українських реаліях для подальшого впровадження демократичних принципів врядування.

У статті робиться висновок, що публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т. ч. органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. При цьому більш повною мірою мають використовуватися позапримусові механізми (на відміну від «державного управління», яке базується на механізмах примусу суб'єкта управління) та проявлятися у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами.

Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей.

Ключові слова: *публічне управління; державне управління; влада; управління; модель управління; суспільні справи*

Public administration: essence and definition

Al-Atti I. V., Interregional Academy of Personnel Management

The article outlines modern approaches to the concept of «public administration» and proved that the term «public» should not automatically be used instead of «state» in view of other material content. Public administration is a kind of socially useful activity carried out by a certain set of subjects, including bodies of state power, local self-government, etc. In this case, non-coercive mechanisms should be used more fully and manifest in external relations of executive authorities with other bodies of public authority, as well as by private persons.

Under the influence of European integration, as a vector of Ukraine's development, the experience of the EU countries in the management of social affairs becomes more important. In particular, scientific developments on public administration as a model of management of social affairs and the possibilities of adapting its elements in Ukrainian realities for further implementation of democratic principles of governance are updated.

The article concludes that public administration is a kind of socially useful activity carried out by a certain set of subjects, including bodies of state power, local self-government, etc. In this case, non-coercive mechanisms should be used more fully (as opposed to «state administration», which is based on mechanisms of coercion of the subject of governance) and manifest in external relations of executive authorities with other public authorities as well as private persons.

Public administration provides a significant increase in the efficiency of management activities due to the high level of public support and consolidation of society around common goals.

Keywords: *public administration; public administration; power; anagement; management model; public affairs*

Публичное управление: сущность и определение

Аль-Атти И. В., Межрегиональная академия управления персоналом

В статье обозначены современные подходы к сущности понятия «публичное управление» и доказано, что не следует автоматически применять термин «публичный» вместо «государственный» ввиду другого сущностного наполнения. Публичное управления является разновидностью общественно полезной деятельности, осуществляется определенной совокупностью субъектов, в т. ч. органами государственной власти, местного самоуправления. При этом в более полной мере должны использоваться непринудительные механизмы и проявляться во внешних отношениях органов исполнительной власти с другими органами публичной власти, а также частными лицами.

Под влиянием евроинтеграции как вектора развития Украины приобретает большее значение опыт стран ЕС в управлении общественными делами. В частности, актуализируются научные разработки по публичному управлению как модели управления общественными делами и возможности адаптации ее элементов в украинских реалиях для дальнейшего внедрения демократических принципов управления.

В статье делается вывод, что публичное управление представляет собой разновидность общественно полезной деятельности, осуществляется определенной совокупностью субъектов, в т. ч. органами государственной власти, местного самоуправления. При этом в более полной мере должны использоваться непринудительные механизмы (в отличие от «государственного управления», которое базируется на механизмах принуждения субъекта управления) и проявляться во внешних отношениях органов исполнительной власти с другими органами публичной власти, а также частными лицами.

Публичное управления обеспечивает значительное повышение эффективности управленческой деятельности вследствие высокого уровня общественной поддержки и консолидации общества вокруг общих целей.

Ключевые слова: *публичное управление; государственное управление; власть; управление; модель управления; общественные дела*

Постановка проблеми.

Сьогодення України вирізняється кардинальними змінами в усіх сферах суспільного життя, що зумовлює необхідність модернізації моделі управління суспільними справами.

Наявна в Україні модель управління справляється із сучасними викликами і тенденціями суспільного розвитку не найкращим чином та актуалізує невідкладність пошуку і забезпечення становлення нової моделі, яка б прискорила позитивні очікувані зміни в суспільстві [13, с. 130].

Під впливом євроінтеграції як вектора розвитку України набуває більшого значення досвід країн ЄС в управлінні суспільними справами. Зокрема, актуалізуються наукові розробки щодо публічного управління як моделі управління суспільними справами та можливості адаптації її елементів в українських реаліях для подальшого впровадження демократичних принципів врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що нині доволі часто у науковій літературі дискутується питання сутності та змісту категорії «публічне управління». Серед дослідників слід назвати Н. Нижник, Н. Гончарук, М. Лахижу [10], Л. Новак-Каляєву [11], Р. Мельника [6], С. Чернова, В. Воронкову, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене [12], В. Савенка [15], Ю. Шарова [16].

Думки вчених відзначаються розмаїтістю та вказують на необхідність подальших досліджень.

Метою статті є визначення сутності поняття «публічне управління».

Виклад основного матеріалу.

У широкому розумінні «управління» – це цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою створення ефективно функціонуючої системи та досягнення необхідних результатів. Системне уявлення про компоненти, його елементи та їх взаємозв'язки має принципове теоретичне і методологічне значення.

На початку 1990-х років в Україні «державне управління» (у широкому розумінні) частіше визначали як цілеспрямований, організуючий, регулюючий вплив держави (через систему її органів та посадових осіб в них) на суспільні процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей. Воно здійснюється в межах суб'єктивного фактора (суспільства) як управляючий вплив одних людей, які організовані у владні структури, на інших, головним чином зайнятих у сферах відтворення матеріальних, соціальних та духовних цінностей і продуктів [2; 14, с. 162]. У вузькому розумінні мали на увазі вплив держави через систему виконавчих органів влади та посадових осіб у них. Від того, що розуміють під системою державного управління, які і в якому порядку включаються до неї управлінські прояви, як вони співвідносяться між собою і приводяться у реальну взаємодію, залежить майже все, що асоціюється з державним управлінням [4].

Конституцією України закріплено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, і він здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [5, ст. 5]. А у Державному класифікаторі видів економічної діяльності (ДК 009:2005)[1], секція L «Державне управління» включає діяльність органів державного управління (державні послуги). При цьому вказано, що державні послуги надаються центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також іншими одиницями, які забезпечують функціонування органів управління чи надання певних державних послуг [7].

Слід звернути увагу на те, що у Державному класифікаторі видів економічної діяльності (ДК 009:2010)[2] секція О «Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування» включає «діяльність державного характеру, яку зазвичай здійснюють у сфері державного управління. Вона охоплює види діяльності з прийняття і судового тлумачення законів та їх норм, таку як управління програмами, що на них засновані, законодавчу діяльність, оподаткування, державну оборону, громадський порядок і безпеку, міграційні послуги, зовнішню політику й управління державними програмами», а також включає діяльність у сфері обов'язкового соціального страхування. Правовий або інституційний статус не є визначальним чинником щодо віднесення виду діяльності до цієї секції, а більшою мірою залежить від природи вищезазначеної діяльності. Деякі види діяльності, описані у цій секції, можуть виконувати і неурядові одиниці [8]. Тобто в майбутньому функції державного управління, крім ключових суб'єктів, якими сьогодні є і надалі будуть залишатися органи державної влади та органи місцевого самоврядування, можуть здійснюватися і неурядовими структурами.

Зауважимо, що в українському законодавстві не закріплено поняття «публічне управління», а застосований в іноземній науковій літературі термін «public» (публічний) в Україні досить часто автоматично підміняється терміном «державний» («state»). Проте «публічне управління» як модель управління справами суспільства має інше сутнісне наповнення.

Сучасна держава – це універсальна політична організація в суспільстві, яка зумовлюється його соціальною асиметрією та необхідністю виконання «спільних справ», яка має особливу публічну (державну) владу та спеціалізований апарат управління суспільством, яка виражає передусім інтереси народу, легітимно визнані в результаті впливу різних груп тиску на державну владу, та виконує певною мірою функції арбітражу між різними прошарками суспільства [9, с. 22-23].

Демократичні засади врядування справами суспільства докорінно змінюють характер і структуру управління суспільними, політичними, економічними, соціальними та іншими процесами в державі. Україна, перебуваючи на шляху формування громадянського суспільства, одночасно має сформувати повноцінну публічну сферу, яка у широкому смислі є сферою реалізації властивих суспільству інтересів, тобто суспільних інтересів у цілому. А на етапі становлення громадянського

[1] Чинний від 1 квітня 2006 р. до 31 грудня 2012 р.

[2] Набув чинності з 1 січня 2012 р., 2012 р. – перехідний період від попереднього класифікатора ДК 009:2005.

суспільства, коли громадські інституції ще не достатньо розвинуті, публічне (державне) управління (як в Україні) представлено в основному органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На нашу думку, суттєві відмінності між поняттями «публічне управління» та «державне управління» сьогодні в Україні ще не стали явними. Діяльність владних структур, як і раніше, підпорядкована стандартам і процедурам раціонального бюрократичного підходу, який недостатньо придатний для впровадження демократичних принципів врядування в умовах динамічних змін як внутрішнього, так і зовнішнього середовищ [13, с. 130].

У процесі розвитку громадянського суспільства управління справами суспільства має набувати все більшої «публічності», відбувається залучення широких верств населення, громадян, громадських, самоврядних організацій тощо. В умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада перетворюється фактично на публічне управління і потрапляє в суттєву залежність від суспільства (публіки). У цьому випадку справді варто говорити про «публічну владу», «публічне управління» як поєднання державного управління (у вузькому розумінні) і громадського самоврядування. Це зумовлено єдністю публічних інтересів, цілей і завдань, у досягненні і вирішенні яких обидві системи беруть активну участь, а також самою природою управлінської діяльності [3, с. 145-146].

Н. Нижник, Н. Гончарук, М. Лахижа вказують на «формування переконання в необхідності переходу від традиційного державного управління до публічного» і вважають, що його становлення та вдосконалення є оптимальним способом поліпшення ситуації в державі. Така думка сьогодні зустрічається в багатьох дослідженнях із проблеми організації влади загалом та, зокрема, у посткомуністичних країнах. Ці науковці вказують на наявність процесу, який можна назвати «роздержавленням управління» під впливом глобалізації, інтеграції та фрагментації. [10, с. 12].

Як різновид соціального управління, публічне управління складається з: 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур; 2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні інституції [1, с. 84]. При цьому державне управління розглядається у вузькому розумінні, а до громадського управління можна також віднести органи місцевого самоврядування.

На думку Л. Новак-Каляєвої «публічне управління» – це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [11, с. 144].

На думку Ю. Шарова, «в європейському дискурсі поняття «публічне (державне) управління» охоплює три виміри: урядування (governance) як процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників; адміністрування (administration) як чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування; менеджмент (management) як сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління» [16, с. 7].

Погоджуємося з Р. Мельником, що категорія «публічне управління» є надзвичайно складною за своїм змістом, яку легше опи-

сати, ніж сформулювати її чітке визначення [6, с. 96]. На його думку, публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади [6, с. 96].

Важливою, на нашу думку, є теза Р. Мельника, що «влада далеко не завжди пов'язана з примусом. Нерідко вона реалізується через застосування інших механізмів – переконання, надання (виділення) матеріальних чи фінансових ресурсів тощо. А раз так, то й управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин (вчинення дій або утримання від дій), також може здійснюватися у позапримусовому порядку» [6, с. 95-96]. На нашу думку, саме публічне управління більш повною мірою має використовувати позапримусові механізми (на відміну від «державного управління», яке базується на механізмах примусу суб'єкта управління).

Крім того, варто погодитися, що не слід розширювати зміст публічного управління за рахунок внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади; публічне управління проявляється лише у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами [6, с. 97].

Висновки.

Отже, термін «публічний» не слід автоматично застосовувати замість терміну «державний». «Публічне управління» як модель управління справами суспільства має інше сутнісне наповнення.

Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т. ч. органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. При цьому більш повною мірою мають використовуватися позапримусові механізми (на відміну від «державного управління», яке базується на механізмах примусу суб'єкта управління) та проявлятися у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами.

Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей.

Подальші дослідження мають стосуватися еволюційних процесів розвитку публічного управління як моделі управління суспільними справами.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Битяк Ю. П. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. – 2004. – 401 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. Гончарук Н. Т. Вплив розвитку громадянського суспільства на публічне управління / Н. Т. Гончарук, І. Г. Сурай // Галузь науки «Державне управління» історія, теорія, впровадження: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. – Київ: НАДУ, 2010. – Т. 1. – С. 145-146.
4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – Київ: УАДУ, 2002. – 164 с.
5. Конституція України від 28 черв. 1996 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр
6. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р. С. Мельник // Право і суспільство. – 2012. – № 6. – С. 95-98.
7. Національний класифікатор видів економічної діяльності (ДК 009:2005): Наказ Держспоживстандарту України від 26 груд. 2005 р. № 375. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
8. Національний класифікатор видів економічної діяльності (ДК 009:2010): Наказ Держспоживстандарту України від 11 жовт. 2010 № 457. – Режим доступу: http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10_O.html
9. Оболенський О. Ю. Державна служба / О. Ю. Оболенський. – Київ: КНЕУ, 2006. – 472 с.
10. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ: Моноліт, 2010. – 400 с.

11. Публічне управління: термінол. слов. / Уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. – Київ: НАДУ, 2018. – 224 с.
12. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід / За заг. ред. С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах, О. Соснін, П. Жукаускас, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. – 606 с.
13. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування: стан, виклики, перспективи здійснення / За заг. ред. В. С. Куйбіди. – Київ: НАДУ, 2018. – 180 с.
14. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Наук. керів. В. В. Цвєтков. – Київ: Оріяни, 1998. – 364 с.
15. Савенок В. В. Модернізація системи публічної влади в адміністративному районі України / В. В. Савенюк // Автореф. дисерт. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. за спец. 25.00.04: місцеве самоврядування. – Київ: Національна академія державного управління при Президентові України, 2018. – 20 с.
16. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст / Ю. П. Шаров // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – С. 5-9.

REFERENCES

1. Bytiak, Yu.P., Harashchuk, V.M., & Diachenko, O.V. et. all. (2004). *Administratyvne pravo Ukrainy [The administrative law of Ukraine]* [in Ukrainian].
2. Atamanchuk, H.V. (1997). *Teoryia hosudarstvennoho upravlenyia [Theory of Public Administration]*. Moscow: Yuryd. lyt. [in Russian].
3. Honcharuk, N.T., & Surai, I.H. (2010). Vplyv rozvytku hromadianskoho suspilstva na publichne upravlinnia [The Impact of Civil Society Development on Public Governance]. *Haluz nauky «Derzhavne upravlinnia»: istoriia, teoriia, vprovadzhennia – The branch of science «Public Administration»: history, theory, implementation: Proceedings from the sScientific and Practical Conference behind the international Participation.* (Vol. 1). (pp. 145-146). Kyiv: NADUT [in Ukrainian].
4. Nyzhnyk, N.R. (Ed.). (2002). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady [Public Administration in Ukraine: Organizational and Legal Foundations]*. Kyiv: UADU [in Ukrainian].
5. *Konstytutsiia Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. [The Constitution of Ukraine of June 28. 1996]*. Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr
6. Melnyk, R.S. (2012). Katehoriia «publichne upravlinnia» u novii interpretatsii [Category «Public Administration» in the New Interpretation]. *Pravo i suspilstvo, 6,* 95-98 [in Ukrainian].
7. *Natsionalnyi klasyfikator vydiv ekonomichnoi diialnosti (DK 009:2005): Nakaz Derzhspozhyvstandartu Ukrainy vid 26 hrud. 2005 r. № 375 [National Classifier of Types of Economic Activities (DK 009: 2005): Order of Derzhspozhyvstandart of Ukraine from December 26. 2005 № 375].* Retrieved from: http://www.rada.gov.ua [in Ukrainian].
8. *Natsionalnyi klasyfikator vydiv ekonomichnoi diialnosti (DK 009:2010): Nakaz Derzhspozhyvstandartu Ukrainy vid 11 zhovt. 2010 № 457 [National Classifier of Types of Economic Activities (DK 009: 2010): Order of the Derzhspozhyvstandart of Ukraine dated October 11. 2010 № 457].* Retrieved from: http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10_O.html [in Ukrainian].
9. Obolenskyi, O.Yu. (2006). *Derzhavna sluzhba [Civil service]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
10. Tolstoukhova, A.V., Nyzhnyk, N.R., & Honcharuk, N.T. (Eds.). (2010). *Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok [Public administration in Ukraine: formation and development]*. Dnipropetrovsk: Monolit [in Ukrainian].
11. Kuibida, V.S., Bilynska, M.M., Petroie, O.M. et. all. (2018). *Publichne upravlinnia [Public Administration]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
12. Chernov, S., Voronkova, V., Banakh, V., Sosnin, O., Zhukauskas, P., Vvainkhardt, Y., Andriukaitene, R. (Eds.). (2016). *Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh informatsiinoho suspilstva: vitchyznianyi i zarubizhnyi dosvid [Public administration and administration in the conditions of the information society: domestic and foreign experience]*. Zaporizhzhia: ZDIA [in Ukrainian].
13. Kuibida, V.S. (Ed.). (2018). *Reforma systemy derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia: stan, vyklyky, perspektyvy zdiisnennia [Reform of the system of public administration and local self-government: the state, challenges, prospects of implementation]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

14. Tsvietkov, V.V. (Ed.). (1998). *Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy [Reforming Public Administration in Ukraine: Problems and Perspectives]*. Kyiv: Oriiany [in Ukrainian].
15. Savenok, V.V. (2018). *Modernizatsiia systemy publichnoi vlady v administratyvnomu raioni Ukrainy [Modernization of the system of public authority in the administrative district of Ukraine]*. Extended abstract of Candidate's thesis. Kyiv: Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy [in Ukrainian].
16. Sharov, Yu.P. (2010). Innovatsiini instrumenty publichnoho administruvannia: yevropeiskyi kontekst [Innovative instruments of public administration: the European context]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka, 1,* 5-9 [in Ukrainian].

Аль-Атті Ірина Василівна
Аспірант
Міжрегіональної академії управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

Al-Atti Irina
Postgraduate student
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometivska St., 03039, Kyiv, Ukraine

Email: i.kutsa@meta.ua ORCID: 0000-0002-6682-4200

Цитированння: Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення / І. Аль-Атті // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 8. – С. 35-41.

Citation: Al-Atti, I. (2018). Publichne upravlinnia: sutnist i vyznachennia [Public administration: essence and definition]. *Public administration aspects, 6 (8),* 35-41.

Стаття надійшла / Article arrived: 04.08.2018 Схвалено до друку / Accepted: 20.08.2018

DOI: 10.15421/151845 УДК: 351/354:303.01:36

Сучасні світові тенденції розвитку сервісної сфери та їх вплив на систему надання публічних послуг

Серьогіна Т. В., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Стаття присвячена вивченню розвитку сфери послуг серед інших секторів економіки. Відзначено особливість розвитку сервісної сфери в період переходу суспільства на постіндустріальний період, підтвердженням чого виступає різка зміна співвідношення долі сфери послуг по відношенню до долі, що припадає на сферу виробництва. З'ясовано, що в основі цих процесів лежать в першу чергу зміни в системі суспільних потреб. Розкрито, що на сьогоднішній день належний рівень процесу товаровиробництва може бути забезпечений лише за умови залучення окремих видів послуг, який отримав назву екстерналізація послуг. Встановлено, що ефективність сучасного господарства в великій мірі залежить від інтеграції сфери послуг із сферою матеріального виробництва. Виявлено, що розширення можливостей в сучасних умовах у сфері надання послуг сприяє розповсюдженню тих типів послуг, за яких не є обов'язковим особистий контакт надавача послуги й отримувача, адже процес може відбуватися в дистанційному режимі. За таких умов розвиток інфраструктури новітніх комунікаційних технологій на сьогоднішній день виступає запорукою успішності в реалізації нових можливостей на ринку. Оцінено вплив глобальних змін і на суб'єктів природних монополій, адже з розвитком технологій створюються передумови для залучення на ринки альтернативних суб'єктів надання послуг. Окрему увагу приділено транснаціональним компаніям, що спричиняють вплив на глобалізацію сфери послуг прагненням до ліквідації бар'єрів з метою поширення масштабів своєї діяльності. Тенденції, які відбуваються в сервісній сфері загалом, неминуче справляють вплив на функціонування системи надання публічних послуг.

Ключові слова: *сфера послуг; сектор економіки; суспільні потреби; екстерналізація послуг; інформаційні технології; процеси глобалізації; транснаціональні корпорації*

Modern world trends in the service sphere and their influence on the public services system

Seryogina T. V., Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article is devoted to the study of the development of the service sector among other sectors of the economy. The social way of the vast majority of human history has not relied on the service sector, traditionally the leading role was played by sectors related to the extraction of natural raw materials, the production of products of agriculture and forestry, fishing, etc. According to the so-called three-sectoral model of the economy, these industries were the primary sector of the economy. However, during the transition of society to the post-industrial period, there was a sharp change in the correlation of the share of services in comparison with the share that accounted for the share of production. It was found out that the basis of these processes lay first of all changes in the system of social needs.

It is disclosed that for today the proper level of the process of commodity production can be provided only with the involvement of certain types of services. This process is called externalization of services. This allows the production facilities to optimize their activities, in particular, by attracting legal, accounting, logistics services, etc. It has been established that the efficiency of a modern economy depends to a large extent on the integration of the sphere of services with the sphere of material production. It is revealed that the development of the infrastructure of the newest communication technologies today serves as a guarantee of success in realization of new opportunities in the market of services. In particular, in today's conditions there is a rapid development of those services, for which the personal contact between the service provider and the recipient is not obligatory, since the process can take place in a remote mode. The influence of global changes on the subjects of natural monopolies is evaluated, as the development of technologies creates the preconditions for attracting to the markets alternative providers of services.

Particular attention is paid to transnational companies that have an impact on the globalization of the services sector in an effort to eliminate barriers to scale up their activities. Trends in the service sector in general will inevitably affect the functioning of the public service delivery system.

Keywords: *service sector; sector of the economy; social needs; externalization of services; information technology; processes of globalization; transnational corporations*

Современные мировые тенденции развития сервисной сферы и их влияние на систему оказания публичных услуг

Серегина Т. В., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена изучению развития сферы услуг наряду с другими секторами экономики. Выделено особенность развития сервисной сферы в период перехода общества в постиндустриальный период, подтверждением чего выступает резкое изменение соотношения доли сферы услуг по отношению к доле, которая приходится на сферу производства. Выяснено, что в основе этих процессов лежат в первую очередь изменения в системе общественных потребностей. Раскрыто, что на сегодняшний день надлежащий уровень процесса товаропроизводства может быть обеспечен только при условии привлечения отдельных видов услуг, так называемая экстернализация услуг. Установлено, что эффективность современного хозяйства в большой степени зависит от интеграции сферы услуг со сферой материального производства. Выявлено, что расширение возможностей в современных условиях в сфере оказания услуг способствует распространению тех типов услуг, при которых не является обязательным личный контакт субъекта оказания услуги и получателя, так как процесс может происходить в дистанционном режиме. В таких условиях развитие инфраструктуры новейших коммуникационных технологий на сегодняшний день выступает залогом успешности в реализации новых возможностей на рынке. Оценено влияние глобальных изменений и на субъектов природных монополий, так как с развитием технологий создаются предпосылки для привлечения на рынки альтернативных субъектов оказания услуг. Отдельное внимание уделено транснациональным компаниям, которые оказывают влияние на глобализацию сферы услуг стремлением к ликвидации барьеров с целью расширения масштабов своей деятельности. Тенденции, которые происходят в сервисной сфере в общем, неизбежно оказывают влияние на функционирование системы оказания публичных услуг.

Ключевые слова: *сфера услуг; сектор экономики; общественные потребности; экстернализация услуг; информационные технологии; процессы глобализации; транснациональные корпорации*

Загалом, існуючі на сьогодні підходи до розуміння основних категорій системи надання публічних послуг не розкривають особливості її розвитку в історичному ракурсі, що не дозволяє в повній мірі отримати чітке уявлення щодо специфіки її становлення в сучасному вигляді. Беззаперечно, що питання розвитку сфери послуг супроводжувало людство на всіх етапах розвитку, проте суспільний уклад переважної більшості історії людства традиційно спирався ніяк не на сектор послуг.

Традиційно провідну роль відігравали галузі, пов'язані з видобутком природної сировини, виробництвом продукції сільського та лісового господарств, рибної ловлі тощо. Згідно з так званою трьохсекторною моделлю економіки, ці галузі відносяться до первинного сектору економіки [8]. Саме первинний сектор і на сьогоднішній день є домінуючим в економічних системах найменш розвинутих країн.

Технічний прогрес, епіцентром якого виступили країни Європи, припав на кінець XIX ст. й проявлявся у розробці механізмів із застосуванням нових видів палива, зокрема було розроблено й запущено в широке виробництво двигун внутрішнього згорання. Цей час ознаменувався автоматизацією численних видів виробництв, в тому числі в галузі сільського господарства, створенням конвеєру, нових видів транспорту – залізниця, автомобілебудування, згодом – виробництво літаків. Так само на той час припало будівництво електричних, телефонних мереж, дорожньої інфраструктури тощо.

Створення нових галузей виробництва вимагало залучення капіталу, що з одного боку сприяло формуванню монополій, з іншого – стало передумовою формування міжнародних, які згодом отримали назву транснаціональних, корпорацій. В своїй сукупності технологічні зміни лягли в основу переходу суспільства на індустріальний період розвитку, якому характерне домінування вторинного сектору економіки.

Із середини XX століття знов почали відбуватися зміни в економічній системі й знов

країни Європи виступили в якості піонерів. Зміни виявлялися в збільшенні долі третинного сектору економіки, тобто структура ВВП країн зазнала змін, що відбулося за рахунок розширення сектору послуг. Беззаперечно, що в основі цих процесів лежить цілий комплекс причин, проте одними з найголовніших виступають зміни в системі потреб самого суспільства. Трансформації, що відбувалися в різній мірі в кожній із країн, з одного боку, призводили до зростання рівня якості життя, розвитку інформаційних технологій, ускладненню структури виробництва, з іншого боку, призводили до змін самої людини в цьому суспільстві. Адже зі зростанням рівня освіти, культури, всебічного розвитку особистості природно відбувалася і зміна її потреб і традиційно закладене спрямування економік країн на виробництво товарів вже не могло задовольнити запроси суспільства.

Найважливішою закономірністю сучасного розвитку світової економіки є глибинні перетворення в системі суспільних потреб, що супроводжуються експансією сфери послуг по відношенню до традиційно домінуючих сфер в економіці, таких як промисловість та сільське господарство. Варто відмітити, що сфера послуг займає особливе місце в суспільному житті як кожної окремо взятої країни, так і всього світу в цілому. Причому відмічається одностайність підходів науковців відносно ролі в розвитку сфери послуг періоду переходу суспільства на постіндустріальний період, підтвердженням чого виступає різка зміна співвідношення долі сфери послуг по відношенню до долі, що припадає на сферу виробництва у ВВП найбільш розвинутих країн.

Співвідношення між сферою послуг та сферою виробництва товарів не обмежується лише вимірюванням їхньої долі в ВВП країни. На сьогоднішній день спостерігається збільшення ролі послуг і в процесі виробництва, адже досить складно уявити собі такий процес без залучення додаткового ресурсу у вигляді послуг, зокрема проектні розробки, підготовка технічної документації, проведення досліджень (ринку попиту й т. і.) тощо. Такі послуги отримують все більшого поширення й забезпечують належний рівень процесу товаровиробництва, з економічної точки зору це отримало назву екстерналізація послуг. Іншими словами, «екстерналізація послуг – це явище якісного порядку, й воно не зводиться до механічного переміщення операцій із однієї сфери в іншу, від однієї фірми – в іншу. За рахунок спеціалізації фірма, яка спеціалізується на виконанні визначеного виду робіт, наданні послуг дозволяє більш повно й якісно задовольнити потреби споживачів. Спеціалізація на послугах веде до зростання якості робіт що виконуються, а економія на масштабах (подібна послуга надається значній кількості тих, хто її потребує) веде до відносного здешевлення надання послуг». «Екстерналізація послуг – маркетингова концепція розвитку послуг, послуги засновані на аутсорсингу, пов'язана з появою нових видів і форм сервісної діяльності. Аутсорсингова фірма бере на себе функції щодо надання послуги, задоволенню потреб, які до цього задовольнялися силами самої організації» [10].

Найважливіша закономірність еволюції сфери послуг полягає в тому, що вона розвивається не ізольовано від матеріального виробництва, а в інтеграції цих видів діяльності, й від глибини інтеграції багато в чому залежить ефективність сучасного господарства. Зростання взаємодії й взаємопроникнення речової продукції й послуг іде за декількома напрямами. В промисловості множаться трудові функції, що виражені в формі послуги, неухильно збільшується чисельність інженерно-технічного, адміністративного й т. п. персоналу й ступінь його участі в виробництві речового продукту. У міру зростання виробництва і товарів, і послуг багатократно розгалужуються й ускладнюються міжгалузеві зв'язки цих секторів: у сфері послуг підвищується рівень і якість матеріального оснащення й забезпечення, в речовому виробництві витрати на послуги стають все більш великою статтею загальних виробничих витрат [9].

«Екстерналізація послуг – маркетингова концепція розвитку послуг, послуги засновані на аутсорсингу, пов'язана з появою нових видів і форм сервісної діяльності. Аутсорсингова фірма бере на себе функції щодо надання послуги, задоволенню потреб, які до цього задовольнялися силами самої організації» [10].

Реалізація на практиці основних положень теорії екстерналізації призвела до створення власної ніші на ринку послуг. Це дозволяє виробничим об'єктам оптимізувати

свою діяльність, зокрема шляхом залучення послуг щодо юридичного, бухгалтерського обслуговування, логістики тощо.

За останні десятиліття XX ст. й початку XXI ст. взаємозв'язок двох типів господарчої діяльності піднімається на нову сходинку: в нових технологіях універсального застосування послуги й речовий продукт практично нероздільні, зливаються воєдино. Найбільш рельєфно це взаємопроникнення виражено в галузях послуг інформаційно-комунікаційного комплексу, медіабізнесі, видавничій справі. Все більш зростаюче переплетення й взаємодоповнення виробництва товарів і послуг в сучасній економіці – свідоцтво їх господарської рівноцінності, що позбавляє ґрунту будь-які протиставлення двох підрозділів суспільного виробництва [9].

Якщо говорити про початок постіндустріального періоду розвитку, то сфера послуг на той час зазнала значних зрушень, найбільші зміни спостерігалися в розвинутих країнах. Проте на сьогоднішній день загальна картина дещо змінилася, спостерігається тенденція до збільшення долі сфери послуг в країнах, що розвиваються. Додатковим чинником, що сприяв цьому процесу, виступило скорочення кількості зайнятих у виробничих сферах (промисловий сектор, сільське господарство тощо).

Фактичних даних, які отримало суспільство в результаті науково-технічної революції, що мала місце в середині XX ст., було недостатньо, щоб прогнозувати всі зміни, які сталися в різних сферах суспільного життя. Поза всяким сумнівом, що технології, які почали застосовувати в виробництві, були не просто вдосконаленням існуючих, а ґрунтувалися на принципово нових ідеях, наприклад застосування альтернативних, як на той час, джерел енергії, таких як електрична або атомна. Не стала виключенням і сфера послуг, адже, як виявилося згодом, розвиток телекомунікаційних мереж, швидкодійних систем оброблення інформації сприяли створенню умов для розширення можливостей у сфері надання послуг. Перш за все, це сприяє розповсюдженню тих типів послуг, за яких не є обов'язковим є особистий контакт надавача послуги й отримувача, адже процес може відбуватися в дистанційному режимі.

Як засвідчує стрімкий розвиток тих послуг, які надаються дистанційно (наприклад окремі види фінансових послуг), розвиток інфраструктури новітніх комунікаційних технологій на сьогоднішній день виступає запорукою успішності в реалізації нових можливостей на ринку.

На сьогоднішній день є ряд авторів, які, спираючись на стрімкий розвиток інформаційних технологій, відносно до публічного управління виділяють окрему тенденцію: «Розвиток інформаційного суспільства та однієї з його ключових складових – електронного урядування – є сучасною глобальною тенденцією, яка веде до істотних змін у суспільних відносинах та в економіці» [3].

В контексті впливу наслідків технічного прогресу на сферу послуг варто згадати про вплив на природні монополії. При цьому важливо розуміти, що вплив на діяльність суб'єктів монополій має здійснюватися в двох основних напрямах, по-перше, регулювання повинно забезпечити захист інтересів споживачів послуг, які надаються суб'єктами природних монополій, а також недопущення зловживань своїм монопольним становищем цих суб'єктів. По-друге, створення ефективної основи для оптимального функціонування та розширеного відтворення виробництва суб'єктів природних монополій шляхом створення сприятливих умов для повного покриття економічно виправданих витрат підприємств і відповідного інвестування в розвиток виробництва [5].

Питання функціонування вітчизняних природних монополій регулюється Законом України «Про природні монополії», зокрема ст. 5 визначено такі сфери:

- транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами;
- транспортування природного і нафтового газу трубопроводами;
- розподіл природного і нафтового газу трубопроводами;
- зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із зберігання природного газу (ліцензійними умовами);
- транспортування інших речовин трубопровідним транспортом;

- передача електричної енергії магістральними та міждержавними електричними мережами;
- розподіл електричної енергії (передача електричної енергії місцевими (локальними) електромережами);
- користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування;
- управління повітряним рухом;
- централізоване водопостачання та водовідведення;
- транспортування теплової енергії;
- спеціалізовані послуги у річкових, морських портах, морських рибних портах та аеропортах відповідно до переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України;
- захоронення побутових відходів [6].

До останнього часу такою природною монополією виступали національні телефонні мережі, що також з боку держав потребувало розробки механізмів регулювання з метою подолання негативних наслідків, що природнім чином могли супроводжувати діяльність такої монополії. Проте поява операторів сотового зв'язку як суб'єктів надання послуг зв'язку сприяла становленню нового ринку й подоланню можливих негативних наслідків від функціонування монополії.

Так, на сьогоднішній день вітчизняним суб'єктом надання послуг залізничним транспортом виступає акціонерне товариство «Українська залізниця», причому «як монополіст об'єктів інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування, впливає на тарифоутворення під час використання вказаної інфраструктури в процесі перевезень пасажирів та вантажу» [7].

Проте максимальне забезпечення територій мережею автомобільних доріг, що, в свою чергу, супроводжується розвитком сфери транспортних послуг, в переважній більшості найбільш розвинутих країн сприяло формуванню політики надання транспортних послуг на ринкових засадах.

Трансформація системи надання послуг за участю суб'єктів природних монополій як тенденція, спричинена розвитком технологій, в свою чергу виступає чинником змін, зокрема створює передумови для залучення на вітчизняні ринки зарубіжних суб'єктів.

В контексті дослідження питання сучасних тенденцій розвитку сектору послуг своє висвітлення мають знайти питання, пов'язані з глобалізацією, одним із проявів якої виступає діяльність транснаціональних корпорацій. Як зазначають дослідники, головними суб'єктами процесу глобалізації світової економіки є транснаціональні компанії. Саме транснаціональні компанії відграють провідну роль у розвитку світогосподарських зв'язків шляхом реалізації глобальних стратегій, що поєднують національні, регіональні та світові ринки. В транснаціональні компанії перетворилися всі найбільші компанії світу через те, що окрім експорту товарів та послуг вони зазвичай займаються виробництвом цієї продукції за кордоном, якщо це більш вигідно ніж експорт [2].

Транснаціональні банки як різновид транснаціональних корпорацій не лише супроводжують нефінансові транснаціональні компанії в їхній діяльності, але й відіграють самостійну роль у глобалізації, формуючи величезні потоки цінних паперів і кредитів між країнами [4].

Глобалізація несе для національної економіки позитивні, негативні та двоякі наслідки. До перших слід віднести розширення можливостей для прискорення економічного зростання, до других – спотворення економічного зростання країни, до третіх – посилення її залежності від кон'юнктури глобальної економіки [1]. Явища глобалізації сфери послуг підсилюються прагненням транснаціональних корпорацій до ліквідації бар'єрів з метою поширення масштабів своєї діяльності.

Тенденції, які відбуваються в сервісній сфері загалом, неминуче справляють вплив на функціонування системи надання публічних послуг, тому результати дослідження сприятимуть визначенню шляхів удосконалення сервісної діяльності органів публічної влади. Тому слід зауважити, що розвиток сфери послуг аж ніяк не зводиться до якісних змін, простому перерозподілу ресурсів між різними секторами господарства. Загалом, це процес якісного порядку, в ньому знахо-

дять відображення зростання значення нематеріальних форм виробництва, інтелектуальної діяльності, невідчутних видів суспільного продукту й кардинальна зміна на цій основі місця й ролі послуг в життєдіяльності суспільства.

Висновки.

Суспільний уклад переважної більшості історії людства традиційно спирався на галузі, пов'язані з видобутком природної сировини, виробництвом продукції сільського та лісового господарств, рибної ловлі тощо. Згідно з так званою трьохсекторною моделлю економіки, ці галузі відносяться до первинного сектору економіки. В період переходу суспільства на постіндустріальний період відбулася різка зміна співвідношення долі сфери послуг по відношенню до долі, що припадає на сферу виробництва. З'ясовано, що в основі цих процесів лежать в першу чергу зміни в системі суспільних потреб.

На сьогоднішній день належний рівень процесу товаровиробництва може бути забезпечений лише за умови залучення окремих видів послуг, що отримало назву екстерналізація послуг. Це дозволяє виробничим об'єктам оптимізувати свою діяльність, зокрема шляхом залучення послуг щодо юридичного, бухгалтерського обслуговування, логістики тощо.

Ефективність сучасного господарства в великій мірі залежить від інтеграції сфери послуг із сферою матеріального виробництва. Виявлено, що розвиток інфраструктури новітніх комунікаційних технологій на сьогоднішній день виступає запорукою успішності в реалізації нових можливостей на ринку послуг. Зокрема, в сучасних умовах відбувається стрімкий розвиток тих послуг, за яких не є обов'язковим особистий контакт надавача послуги й отримувача, адже процес може відбуватися в дистанційному режимі.

Вплив глобальних змін на суб'єктів природних монополій виявляється у створенні передумов для залучення на ринки альтернативних надавачів послуг. Ліквідації бар'єрів на ринку послуг сприяє також діяльність транснаціональних компаній, які прагнуть поширення масштабів своєї діяльності.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Булатов А. Современные тенденции экономического развития мира / А. Булатов // Мировое и национальное хозяйство. – 2013. – № 3-4. – Режим доступа: http://www.mirec.ru/2013-03-04/sovremennye-tendencii-ekonomicheskogo-razvitiya-mira.
2. Деркач Т. В. Основные направленя глобализации мировой экономики / Т. В. Деркач // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – 2013. – № 6. – С. 103-107.
3. Дзюба С. В. Електронне урядування : опорний конспект лекцій / С. В. Дзюба, І. Б. Жиляєв, С. К. Полумієнко, І. А. Рубан, А. І. Семенченко – Київ, 2012. – 264 с.
4. Конина Н. Ю. Конкурентоспособность транснациональных корпораций в условиях глобализации / Н. Ю. Конина // Автореферат дис. доктора экономических наук. – Москва, 2010.
5. Кузьменко Л. Г. Основні напрями вдосконалення системи регулювання тарифів суб'єктів природних монополій / Л. Г. Кузьменко, С. В. Кузьменко // Наук. зап. НаУКМА. Економічні науки. – 2006. – Т. 56. – С. 67-70.
6. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 № 1682/III. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1682-14/print1458638647725129.
7. Рудяга І. М. Залізничний транспорт України як суб'єкт природної монополії: господарсько-правовий аспект / І. М. Рудяга // Економічна теорія та право. – 2016. – № 2. – С. 216-229.
8. Растянникова Е. В. Первичный сектор экономики в странах БРИКС / Е. В. Растянникова. – Режим доступа: http://online-science.ru/userfiles/file/ufizbn8lcpyj5zquwwxbt62pgrdumkuo.pdf.
9. Булко О. С. Сектор услуг Беларуси: проблемы и перспективы развития / О. С. Булко. – Минск: Беларуская наука, 2016. – 271 с.
10. Словарь терминов маркетинга. – Режим доступа: http://www.marketch.ru/marketing_dictionary/je/eksternalizatsiya_uslug/.

REFERENCES

1. Bulatov, A. (2013). Sovremennye tendentcii ekonomicheskogo razvitiia mira [Modern tendencies of economic development of the world]. *Mirovoe i natcionalnoe khoziaistvo, 3-4* Retrieved from: http://www.mirec.ru/2013-03-04/sovremennye-tendencii-ekonomicheskogo-razvitiya-mira [in Russian].
2. Derkach, T.V. (2013). Osnovnye napravlenia globalizatcii mirovoi ekonomiki *[The main direction of the globalization of the world economy]*. Naukovii visnik mizhnarodnogo gumanitarnogo universitetu, 6, 103-107 [in Russian].
3. Dzjuba, S.V., Zhyljajev, I.B., Polumijenko, S.K., Ruban, I.A., & Semenchenko, A.I. (2012). *Elektronne urjaduvannja [Electronic Governance]*. Kyiv [in Ukrainian].
4. Konina, N.Iu. (2010). *Konkurentosposobnost transnatcionalnykh korporatcii v usloviiakh globalizatcii [Competitiveness of transnational corporations in the conditions of globalization]*. Doctor's thesis. Moscow [in Russian].

5. Kuzjmenko, L.Gh., & Kuzjmenko, S.V. (2006). Osnovni naprjamy vdoskonalennja systemy reghuljuvannja taryfiv sub'jektiv pryrodnykh monopolij [he main directions of improvement of the system of regulation of tariffs of subjects of natural monopolies]. *Nauk. zap. NaUKMA. Ekonomichni nauky, 56,* 67-70 [in Ukrainian].
6. *Pro pryrodni monopoliji: Zakon Ukrajiny vid 20.04.2000 № 1682/III [On Natural Monopolies: Law of Ukraine dated 20.04.2000 № 1682 / III].* Retrieved from: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1682-14/print1458638647725129 [in Ukrainian].
7. Rudjagha, I.M. (2016). Zaliznychnyj transport Ukrajiny jak sub'jekt pryrodnoji monopoliji: ghospodarsjko-pravovyj aspekt [Railway transport of Ukraine as a subject of a natural monopoly: the economic and legal aspect]. *Ekonomichna teorija ta pravo, 2,* 216 -229 [in Ukrainian].
8. Rastiannikova, E.V. *Pervichnyi sektor ekonomiki v stranakh BRIKS [Primary sector of the economy in the BRICS countries].* Retrieved from: http://online-science.ru/userfiles/file/ufizbn8lcpyj5zquwwxbt62pgrdumkuo.pdf [in Russian].
9. Bulko, O.S. (et all.). (2016). *Sektor uslug Belarusi: problemy i perspektivy razvitiia [Sector of Services of Belarus: problems and development prospects].* Minsk: Belaruskaia nauka [in Russian].
10. *Slovar terminov marketinga [Dictionary of marketing terms].* Retrieved from: http://www.marketch.ru/marketing_dictionary/je/eksternalizatsiya_uslug/ [in Russian].

Серьогіна Тетяна Володимирівна
Кандидат наук з державного управління, докторант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Serohina Tetiana
PhD, doctoral student
Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., 49044, Dnipro

Email: seregina.dridu@gmail.com ORCID: 0000-0001-8402-5958

Цитированння: Серьогіна Т. В. Сучасні світові тенденції розвитку сервісної сфери та їх вплив на систему надання публічних послуг / Т. В. Серьогіна // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 8. – С. 42-48.

Citation: Serohina, T. V. (2018). Suchasni svitovi tendentsii rozvytku servisnoi sfery ta yikh vplyv na systemu nadannia publichnykh posluh [Modern world trends in the service sphere and their influence on the public services system]. *Public administration aspects, 6 (8),* 42-48.

Стаття надійшла / Article arrived: 06.08.2018 Схвалено до друку / Accepted: 21.08.2018

DOI: 10.15421/151846 УДК: 35.08 (477)

Теоретичні підходи до понятійно-категоріального апарату кібербезпеки в системі публічного управління

Кубанов Є. В., Міжрегіональна академія управління персоналом

У статті аналізуються наукові підходи до поняття «кібербезпека». Визначено поняття «кібербезпека системи публічного управління», яке розуміється як основа національної безпеки України, яка формує захищеність держави, суспільства, системи публічного управління, населення країни в кібернетичному просторі через створення легітимних механізмів забезпечення кібербезпеки публічного управління. Виокремленні внутрішні та зовнішні загрози. Виділені основні елементи системи кібербезпеки публічного управління, зокрема: інформація, інформаційно-комунікативні системи; загрози; механізми забезпечення кібербезпеки системи публічного управління; суб'єкти забезпечення кібербезпеки системи публічного управління.

Інтеграція України в європейський простір та реформування сфер економіки, промисловості та оборони викликали необхідність створення принципово нового підходу до інформаційної та кібернетичної безпеки. Кіберпростір як арена конфліктів між державами, організаціями, посадовими особами є однією з найактуальніших проблем сьогодення.

У статті проаналізовані наукові підходи до поняття «кібербезпека» та визначено, що кібербезпека системи публічного управління – це основа національної безпеки України, яка формує захищеність держави, суспільства, системи публічного управління, населення країни в кібернетичному просторі через створення легітимних механізмів забезпечення кібербезпеки публічного управління. Виокремленні внутрішні (корупційні дії; апаратні закладки у мікросхемах і прошивках комп'ютерного і мережного обладнання; слабку організацію системи управління кіберпростором) та зовнішні загрози (таргетовані атаки; кібертероризм; кібервійни; хактивізм; атаки на банківські системи; атаки на електронний уряд).

Ключові слова: *національна безпека; кібербезпека; публічне управління; зовнішні та внутрішні загрози; інформація; інформаційно-комунікативні системи*

Theoretical approaches to the conceptual-categorical apparatus of cybersecurity in the system of public administration

Kubanov E. V., Interregional Academy of Personnel Management

The article analyzed the scientific approaches to the concept of «cybersecurity». The author defined the concept of «cybersecurity of the public administration system», which is understood as the basis of the national security of Ukraine, which forms the security of the state, society, public administration system, and the population of the country in the cybernetic space through the creation of legitimate mechanisms for ensuring the cybersecurity of public administration. The article identified internal and external threats. The author highlighted the main elements of the cybersecurity system of public administration, in particular: information, information and communication systems; threats; mechanisms of providing cybersecurity of the public administration system; subjects of the cybersecurity of the public administration system.

Integration of Ukraine into the European space and the reform of the spheres of economy, industry and defense has called for a radically new approach to information and cybernetic security. Cyberspace as an arena of conflicts between states, organizations, and officials is one of the most pressing problems of the present.

The article analyzes the scientific approaches to the concept of «cyber security» and states that cybersecurity of the system of public administration is the basis of the national security of Ukraine, which forms the security of the state, society, public administration system, and the population of the country in the cybernetic space through the creation of legitimate mechanisms for ensuring the cybersecurity of public administration. Separate internal (corruption actions; hardware bookmarks in chips and firmware of computer and network equipment; weak organization of the cyberspace management system) and external threats (targeted attacks, cyberterrorism, cyberwar, hatcism, attacks on banking systems, attacks on e-government).

Keywords: national security; cybersecurity; public administration; external and internal threats; information; information and communication systems

Теоретические подходы к понятийно-категориальному аппарату кибербезопасности в системе публичного управления

Кубанов Е. В., Межрегиональная академия управления персоналом

В статье анализируются научные подходы к понятию «кибербезопасность». Определено понятие «кибербезопасность системы публичного управления», которое понимается как основа национальной безопасности Украины, которая формирует защищенность государства, общества, системы публичного управления, население страны в кибернетическом пространстве посредством создания легитимных механизмов обеспечения кибербезопасности публичного управления. Выделении внутренние и внешние угрозы. Выделены основные элементы системы кибербезопасности публичного управления, в частности: информация, информационно-коммуникативные системы; угрозы; механизмы обеспечения кибербезопасности системы публичного управления; субъекты обеспечения кибербезопасности системы публичного управления.

Интеграция Украины в европейское пространство и реформирования сфер экономики, промышленности и обороны вызвали необходимость создания принципиально нового подхода к информационной и кибернетической безопасности. Киберпространство как арена конфликтов между государствами, организациями, должностными лицами являются одной из самых актуальных проблем современности.

В статье проанализированы научные подходы к понятию «кибербезопасность» и определено, что кибербезопасность системы публичного управления - это основа национальной безопасности Украины, которая формирует защищенность государства, общества, системы публичного управления, население страны в кибернетическом пространстве посредством создания легитимных механизмов обеспечения кибербезопасности публичного управления. Выделении внутренние (коррупционные действия; аппаратные закладки в микросхемах и прошивках компьютерного и сетевого оборудования; слабую организацию системы управления киберпространством) и внешние угрозы (таргетированной атаки; кибертерроризм; кибервойны; хактивизм; атаки на банковские системы; атаки на электронное правительство).

Ключевые слова: *национальная безопасность; кибербезопасность; публичное управления; внешние и внутренние угрозы; информация; информационно-коммуникативные системы*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Стрімкий розвиток інформаційного суспільства, розвиток глобального інформаційного суспільства, впровадження в діяльність органів державної влади електронного документообігу, обмін інформаційними базами між органами влади, в мережі системи державного управління вимагає формування захисту інформаційних потоків від атак та витоків. На сьогодні стоїть гостро проблема розробки дієвих механізмів забезпечення інформаційної безпеки як основної системи національної безпеки України.

Інтеграція України в європейський простір та реформування сфер економіки, промисловості та оборони викликали необхідність створення принципово нового підходу до інформаційної та кібернетичної безпеки. Кіберпростір як арена конфліктів між державами, організаціями, посадовими особами є однією з найактуальніших проблем сьогодення.

На сьогодні проблеми забезпечення кібербезпеки в України регламентують нормативно-правові документи, у тому числі законами України: «Про основи національної безпеки України», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних мережах», «Про телекомунікації», «Про інформацію», «Про наукову-технічну інформацію», «Про доступ до публічної інформації», Стратегія національної безпеки України, Стратегія кібербезпеки України, Доктрина інформаційної безпеки України та ін.

У зазначених нормативно-правових документах визначається актуальність теми забезпечення кібербезпеки в системі публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Аналіз наукових джерел із даної проблематики свідчить, що в Україні лише в останні десятиріччя українські вчені почали предметно розглядати проблему кібербезпеки, і більшість уваги приділено юридичному аналізу забезпечення кібербезпеки.

Крім того аналіз вітчизняних наукових публікацій, присвячених питанням забезпечення кібербезпеки, свідчить, що вказаний тематичний напрям був аналізований у наукових працях наступних вчених: О. Баранов [1], В. Богданович [2], В. Бурячок [7], М. Грайворонський [3], І. Діордіца [4; 8], Д. Дубов [5], Є. Живило [6], В. Ліпкан [8], Н. Логінова [9], А. Мовчан [10], В. Петров [11], О. Черноног [6], В. Фурашев [14], В. Шеломенцев [15]. Так, Є. Живило та О. Черноног [6] аналізують національну систему кібербезпеки, у тому числі формує єдину загальнодержавну модель побудови Національної системи кібербезпеки.

Водночас, на сьогодні не розроблено поняття «кібербезпека», «кібербезпека системи публічного управління», не визначена сучасна модель кібербезпеки в системі публічного управління.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Мета статті – проведення системного аналізу наукових підходів до понятійно-категоріального апарату «кібербезпека в системі публічного управління», визначення авторської дефініції «кібербезпека в системі публічного управління».

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Спочатку дослідження проаналізуємо поняття «кібербезпека». Так, кібербезпека це:

по-перше, сукупність спеціальних суб'єктів забезпечення кібернетичної безпеки, засобів та методів, що ними використовуються, а також комплекс відповідних взаємопов'язаних правових, організаційних та технічних заходів, що ними здійснюються [15];

по-друге, сукупність узгоджених за завданнями елементів кібернетичної безпеки, які комплектуються та розгортаються за єдиним замислом і планом у кібернетичному просторі з метою забезпечення кібернетичної безпеки інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем [4];

по-третє, стан захищеності державних електронних інформаційних ресурсів у кіберпросторі від ризику стороннього впливу, виявлення та запобігання різних зовнішніх втручань через інформаційні системи, а також загрози національним та особистим інтересам [9, с. 575];

по-четверте, стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави в кібернетичному просторі, в якому є можливим безперешкодне створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, а у вузькому сенсі – стан індивіда, суспільства та держави, де відсутня будь-яка небезпека [8];

по-п'яте, стан здібності людини, суспільства і держави щодо запобігання та уникнення спрямованого, в першу чергу – несвідомого, негативного впливу (управління) інформації [14];

по-шосте, такий стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави в умовах використання комп'ютерних систем та / або телекомунікаційних мереж, за якого мінімізується завдання їм шкоди через неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки функціонування інформаційних технологій; несанкціоноване поширення, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації [1].

Таким чином, кібербезпека системи публічного управління – це основа національної безпеки України, яка формує захищеність держави, суспільства, системи публічного управління, населення країни в кібернетичному просторі через створення легітимних механізмів забезпечення кібербезпеки публічного управління.

Тепер проаналізуємо загрози кібербезпеки в системі публічного управління.

Відповідно до Стратегії національної безпеки України, до загроз кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів віднесені [13]:

уразливість об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів до кібератак;

фізична і моральна застарілість системи охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом.

Відповідно до Стратегії кібербезпеки України загрози кібербезпеці актуалізуються через дію таких чинників, зокрема, як [12]:

невідповідність інфраструктури електронних комунікацій держави, рівня її розвитку та захищеності сучасним вимогам;

недостатній рівень захищеності критичної інформаційної інфраструктури, державних електронних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, від кіберзагроз;

безсистемність заходів кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури;

недостатній розвиток організаційно-технічної інфраструктури забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури та державних електронних інформаційних ресурсів;

недостатня ефективність суб'єктів сектору безпеки і оборони України у протидії кіберзагрозам воєнного, кримінального, терористичного та іншого характеру;

недостатній рівень координації, взаємодії та інформаційного обміну між суб'єктами забезпечення кібербезпеки.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що загрози в кібернетичному просторі можуть бути:

1) залежно від можливості прогнозування: передбачувані або не передбачувані;

2) залежно від об'єкта безпеки:

- люди (організації),
- технічне оснащення,
- інформація,
- технології,
- імідж (репутація),
- матеріальні та нематеріальні активи;

3) залежно від походження: зовнішні та внутрішні;

Слід зазначити, що у науці найбільш поширено класифікувати загрози від сфери виникнення. Проаналізуємо основні зовнішні та внутрішні загрози кібербезпеки.

До зовнішніх загроз кібербезпеки в системі публічного управління належать:

по-перше, таргетовані атаки. В залежності від цілей, можна виділити дві протилежні тактики атак на комп'ютерні системи. Перший варіант – застосувати для атаки програмне забезпечення (вірус, троянський кінь), маючи на меті компрометацію якомога більшої кількості систем. Другий варіант – проводити атаку прицільно (звідки й назва «таргетовані», тобто націлені), для компрометації комп'ютерів конкретної установи або навіть конкретних користувачів (як правило, посадових осіб високого рангу або їхніх помічників, науковців, взагалі людей, які мають справу з особливо цінною інформацією);

по-друге, кібертероризм (вплив на системи керування). Те, що, власне, і називають кібертерроризмом – можливість впливу через комп'ютерну мережу (зокрема, Інтернет) на системи керування транспортом, промисловими об'єктами, будинками та будь-якими технологічними процесами. ІКТ надають терористам кілька інструментів: застосування комп'ютерних мереж для керування, координації дій і підготовки терактів; можливість терористам напряму звертатись до широкого кола людей, використовуючи сервіси сучасного Інтернету; потенційно будь-який технологічний процес, яким керує цифрова система керування (або SCADA), може стати об'єктом атаки кібертерористів;

по-третє, кібервійни. Stuxnet – це є прообраз кіберзброї для ведення кібервійни, використовується для здійснення диверсій або відключення систем (наприклад, комплексів протиповітряної чи протиракетної оборони);

по-четверте, хактивізм – зловживання інформацією у соціальних мережах (вплив на суспільство). Як правило, йдеться про викриття таємних операцій, змов, корупції та інших дій на рівні урядів чи окремих політичних сил, які суперечать закону, принципам демократії й іншим загальнолюдським цінностям;

по-п'яте, атаки на банківські системи (викрадення грошей);

по-шосте, атаки на електронний уряд. «Електронний уряд» – інформаційно-комунікаційна система, або об'єднання інформаційно-комунікаційних систем, що автоматизує інформаційну взаємодію органів

державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання з метою підвищення ефективності надання державних послуг. Атаки на електронний уряд можуть зашкодити функціонуванню такої системи, а у країнах з низьким рівнем впровадження інформаційно-комунікаційних технологій – підірвати довіру до демократичних перетворень і технічного прогресу [3, с. 17].

До внутрішніх загроз кібербезпеки слід віднести: корупційні дії, апаратні закладки у мікросхемах і прошивках комп'ютерного і мережного обладнання, слабку організацію системи управління кіберпростором, відсутність корпоративної політики тощо.

Проведений аналіз дає підстави виділити основні елементи системи кібербезпеки публічного управління, зокрема: інформація, інформаційно-комунікативні системи; загрози; механізми забезпечення кібербезпеки системи публічного управління; суб'єкти забезпечення кібербезпеки системи публічного управління.

На схемі нижче представлена система забезпечення кібербезпеки публічного управління (рис.1).

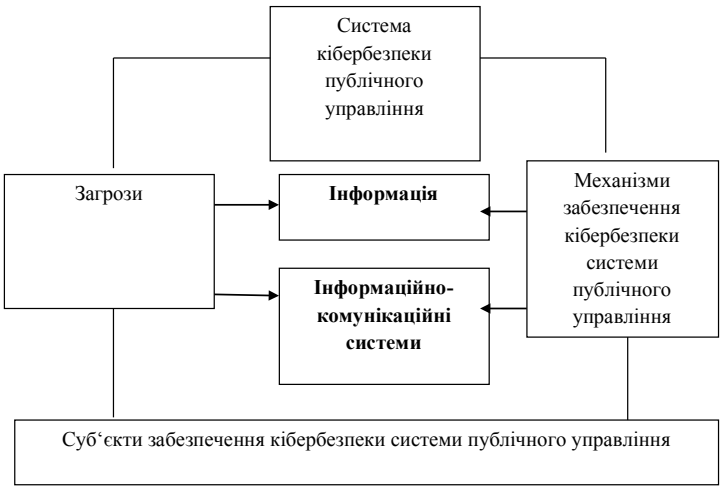

Рис. 1. Система забезпечення кібербезпеки публічного управління.

Висновки.

У статті проаналізовані наукові підходи до поняття «кібербезпека» та визначено, що кібербезпека системи публічного управління – це основа національної безпеки України, яка формує захищеність держави, суспільства, системи публічного управління, населення країни в кібернетичному просторі через створення легітимних механізмів забезпечення кібербезпеки публічного управління. Виокремленні внутрішні (корупційні дії; апаратні закладки у мікросхемах і прошивках комп'ютерного і мережного обладнання; слабку організацію системи управління кіберпростором) та зовнішні загрози (таргетовані атаки; кібертероризм; кібервійни; хактивізм; атаки на банківські системи; атаки на електронний уряд).

У перспективі подальших розвідок передбачається проаналізувати закордонний досвід забезпечення кібербезпеки системи публічного управління, виокремити механізми забезпечення кібербезпеки системи публічного управління.

БИБИЛИОГРАФИЯ

1. Баранов О. А. Про тлумачення та визначення поняття «кібербезпека» / О. А. Баранов // Правова інформатика. – 2014. – № 2. – С. 54-62.
2. Богданович В. Ю. Методологічний підхід до обґрунтування режимів функціонування системи забезпечення кібернетичної безпеки / В. Ю. Богданович, М. М. Алексєєв // Сучасний захист інформації. – 2013. – № 4. – С. 68-77.
3. Грайворонський М. В. Сучасні підходи до забезпечення кібернетичної безпеки / М. В. Грайворонський // Матеріали XIII Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Теоретичні і прикладні проблеми фізики, математики та інформатики», м. Київ, 21-23 травня 2015. – Київ : НТУУ «КПІ». – 2015. – С. 10-17.
4. Діордіца І. В. Поняття та зміст національної системи кібербезпеки / І. В. Діордіца. – Режим доступу: http://goal-int.org/ponyattya-ta-zmist-nacionalnoi-sistemi-kiberbezpeki/.
5. Дубов Д. В. Кіберпростір як новий вимір геополітичного суперництва : монографія / Д. В. Дубов. – Київ: НІСД, 2014. – 328 с.
6. Живило Є. О. Напрями створення та розбудови національної системи кібербезпеки / Є. О. Живило, О. О. Черноног // Збірник наукових праць ВІТІ. – 2017. – № 3. – С. 60-65.
7. Бурячок В. Л. Інформаційна та кібербезпека: соціотехнічний аспект / В. Л. Бурячок, В. Б. Толубко, В. О. Хорошко, С. В. Толюпа. – Київ: ДУТ, 2015. – 288 с.
8. Ліпкан В. Національна система кібербезпека як складові частина системи забезпечення національної безпеки / В. Ліпкан, І. Діордіца // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 5. – С. 174-180.
9. Логінова Н. І. Правові основи кібербезпеки в Україні / Н. І. Логінова // Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та прав в умовах євроінтеграції: матеріали міжнар. наук.-практ. конференції. – Одеса: 2016. –Т. 1. – С. 575-577.
10. Мовчан А. В. Кібернетична безпека України в умовах глобальної нестабільності / А. В. Мовчан // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2015. – № 1. – С. 159-163.
11. Петров В. В. Щодо формування національної системи кібербезпеки України / В. В. Петров // Стратегічні пріоритети. – Київ: НІСД, 2013. – № 4. – С. 127-130.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України від 15.03.2016 № 96. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/962016-19836
13. Стратегія національної безпеки України: затверджена Указом Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015.
14. Фурашев В. М. Кіберпростір та інформаційний простір, кібербезпека та інформаційна безпека: сутність, визначення, відмінності // Інформація і право. – 2012. – № 2. – С. 162-169.
15. Шеломенцев В. П. Правове забезпечення системи кібернетичної безпеки України та основні напрями її удосконалення / В. П. Шеломенцев // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 1. – С. 312-320.

REFERENCES

1. Baranov, O.A. (2014). Pro tlumachennia ta vyznachennia poniattia «kiberbezpeka» [About the interpretation and definition of «cyber security»]. *Pravova informatyka, 2,* 54-62 [in Ukrainian].
2. Bohdanovych, V.Yu., & Aleksieiev, M. M. (2013). Metodolohichnyi pidkhid do obgruntuvannia rezhymiv funktsionuvannia systemy zabezpechennia kibernetychnoi bezpeky [Methodological approach to the substantiation of the modes of functioning of the system for ensuring cybernetic security]. *Suchasnyi zakhyst informatsii, 4,* 68-77 [in Ukrainian].
3. Hraivoronskyi, M.V. (2015). Suchasni pidkhody do zabezpechennia kibernetychnoi bezpeky [Modern approaches to the provision of cybernetic security]. *Materialy XIII Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii studentiv, aspirantiv ta molodykh vchenykh «Teoretychni i prykladni problemy fizyky, matematyky ta informatyky» – Proceedings from the XIII All-Ukrainian Scientific and Practical Conference of Students, Postgraduates and Young Scientists «Theoretical and Applied Problems of Physics, Mathematics and Informatics».* Kyiv: NTUU «KPI» [in Ukrainian].
4. Diorditsa, I.V. *Poniattia ta zmist natsionalnoi systemy kiberbezpeky [Concept and content of the national system of cyber security]*. Retrieved from: http://goal-int.org/ponyattya-ta-zmist-nacionalnoi-sistemi-kiberbezpeki/ [in Ukrainian].

5. Dubov, D.V. (2014). *Kiberprostir yak novyi vymir heopolitychnoho supernytstva [Cyberspace as a New Dimension of Geopolitical Competition]*. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
6. Zhyvylo, Ye.O., & Chernonoh, O.O. (2017). Napriamy stvorennia ta rozbudovy natsionalnoi systemy kiberbezpeky [Directions of creation and development of the national system of cyber security]. *Zbirnyk naukovykh prats VITI, 3,* 60-65 [in Ukrainian].
7. Buriachok, V.L., Tolubko, V.B., Khoroshko, V.O., & Toliupa, S.V. (2015). *Informatsiina ta kiberbezpeka: sotsiotekhnichnyi aspekt [Information and Cybersecurity: Socioeconomic Aspect]*. Kyiv: DUT [in Ukrainian].
8. Lipkan, V., & Diorditsa, I. (2017). Natsionalna systema kiberbezpeka yak skladovi chastyna systemy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky [National cyber security system as an integral part of the system of ensuring national security]. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo, 5,* 174-180 [in Ukrainian].
9. Lohinova, N.I. (2016). *Pravovi osnovy kiberbezpeky v Ukraini / N. I. Lohinova [Legal bases of cybersecurity in Ukraine]. Pravovi ta instytutsiini mekhanizmy zabezpechennia rozvytku derzhavy ta prav v umovakh yevrointehratsii – Legal and institutional mechanisms for ensuring state and rights development in the conditions of European integration: Proceedings from the International Scientific and Practical Conference.* (Vol. 1). (pp. 575-577). Odesa [in Ukrainian].
10. Movchan, A.V. (2015). Kibernetychna bezpeka Ukrainy v umovakh hlobalnoi nestabilnosti [Cybernetic security of Ukraine in the conditions of global instability]. *Borotba z orhanizovanoiu zlochynnistiu i koruptsiieiu (teoriia i praktyka), 1,* 159-163 [in Ukrainian].
11. Petrov, V.V. (2013). Shchodo formuvannia natsionalnoi systemy kiberbezpeky Ukrainy [On the formation of the national system of cyber security of Ukraine]. *Stratehichni priorytety, 4,* 127-130. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
12. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 27 sichnia 2016 roku «Pro Stratehiiu kiberbezpeky Ukrainy» [On the decision of the Council of National Security and Defense of Ukraine dated January 27, 2016 «On the Strategy of Cybersecurity of Ukraine»]. *Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 15.03.2016 № 96. – Decree of the President of Ukraine dated March 15, 2016 № 96.* Retrieved from: http://www.president.gov.ua/documents/962016-19836 [in Ukrainian].
13. *Stratehiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy: zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 26 trav. 2015 r. № 287 [Strategy of National Security of Ukraine: approved by Decree of the President of Ukraine from May 26. 2015 p. № 287].* Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015 [in Ukrainian].
14. Furashev, V.M. (2012). Kiberprostir ta informatsiinyi prostir, kiberbezpeka ta informatsiina bezpeka: sutnist, vyznachennia, vidminnosti [Cyberspace and information space, cybersecurity and information security: essence, definition, differences]. *Informatsiia i pravo, 2,* 162-169 [in Ukrainian].
15. Shelomentsev, V.P. (2012). Pravove zabezpechennia systemy kibernetychnoi bezpeky Ukrainy ta osnovni napriamy yii udoskonalennia [Legal support of the system of cybernetic security of Ukraine and the main directions of its improvement]. *Borotba z orhanizovanoiu zlochynnistiu i koruptsiieiu (teoriia i praktyka), 1,* 312-320 [in Ukrainian].

Кубанов Євген Васильович
Аспірант
Міжрегіональної академії управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

Kubanov Yevhen
Postgraduate student
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometivska St., 03039, Kyiv, Ukraine

Email: balashov.kiev@gmail.com

Цитированння: Кубанов Є. В. Теоретичні підходи до понятійно-категоріального апарату кібербезпеки в системі публічного управління / Є. В. Кубанов // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 8. – С. 49-55.

Citation: Kubanov, Y. V. (2018). Teoretychni pidkhody do poniatiino-katehorialnoho aparatu kiberbezpeky v systemi publichnoho upravlinnia [Theoretical approaches to the conceptual-categorical apparatus of cybersecurity in the system of public administration]. *Public administration aspects, 6 (8),* 49-55.

Стаття надійшла / Article arrived: 09.07.2018 Схвалено до друку / Accepted: 24.08.2018

DOI: 10.15421/151847 УДК: 35.072 (477)

Форсайт в публічному управлінні: методи і перспективи реалізації в Україні

Квітка С. А., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті розглядаються основні методи форсайту та можливість їх застосування в Україні. Автор робить спробу систематизувати методи прогнозування у контексті форсайта. Наводяться приклади практичного застосування методології форсайта та окремих технологій соціального передбачення.

Автор звертає увагу на те, що в сфері публічного управління рішення повинні прийматися на підставі знання про довгострокові тенденції і можливості техніки і соціуму. Однак дуже часто ці знання спираються лише на дослідження добре відомих тенденцій. Це призводить до того, що рано чи пізно фактори, що не враховувалися через їх новизну і нетрадиційність, стають ключовими. Якщо їх вчасно не включити до розгляду, то всі довгострокові проекти можуть бути приречені на провал.

Особливої уваги потребують нові фактори та інновації в умовах, коли держава працює над зміною шляхів розвитку країни. У цій ситуації вкрай важливо зосередити свою увагу на науково-технічних і соціальних інноваціях, які можуть вказати нові підходи до вирішення традиційних проблем. Також знання прогнозів про майбутнє може становити інтерес не тільки для всього суспільства, а й для окремої людини при виборі професії, роботи або уявлень про шляхи поліпшення свого матеріального добробуту.

Однак основною проблемою є те, що зазвичай всі ці прогнози і бачення майбутнього формуються під впливом якоїсь окремої групи експертів, яка пропонує результат своїх досліджень і аналізу як даність. Здійснення ж форсайта дає можливість широкому колу зацікавлених осіб самим брати участь у виробленні нових підходів до рішень, які стосуються формування майбутнього країни, регіону, міста або сім'ї.

Ключові слова: *форсайт, метод Дельфі, прогнозування, розробка сценаріїв, розробка стратегій, мозковий штурм, експертні панелі*

Foresight in Public Administration: Methods and Perspectives of Implementation in Ukraine

Kvitka S. A., Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article deals with the main methods of foresight and the possibility of their application in Ukraine. The author tries to systematize prediction methods in the context of foresight. Examples of practical application of foresight methodology and individual technologies of social prediction are given.

The author draws attention to the fact that in the field of public administration decisions must be made on the basis of knowledge of long-term trends and opportunities of technology and society. However, very often this knowledge is based only on the study of well-known tendencies. This leads to the fact that sooner or later, factors that are not taken into account because of their novelty and non-traditionality, become key. If they are not included in the timetable in time, then all long-term projects may be doomed to failure.

Particular attention is needed to new factors and innovations, in conditions when the state is working on changing the ways of development of the country. In this situation, it is extremely important to focus on scientific, technical and social innovations that can point to new approaches to addressing traditional issues. Also, knowledge of the forecasts about the future may be of interest not only for the whole society, but also for an individual, when choosing a profession, work or ideas about ways to improve their material well-being.

However, the main problem is that usually all these forecasts and vision of the future are formed under the influence of a particular group of experts, which offers the result of their research and analysis as a given. The implementation of Forsyth gives a wide range of stakeholders the opportunity to participate themselves in developing new approaches to decisions that shape the future of a country, region, city or family.

Keywords: *foresight, Delphi method, forecasting, script development, strategy development, brainstorming, expert panels*

Форсайт в публичном управлении: методы и перспективы реализации в Украине

Квитка С. А., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье рассматриваются основные методы форсайта и возможность их применения в Украине. Автор делает попытку систематизировать методы прогнозирования в контексте форсайта. Приводятся примеры практического применения методологии форсайта и отдельных технологий социального предвидения.

Автор обращает внимание на то, что в сфере публичного управления решения должны принимаються на основании знания о долгосрочных тенденциях и возможности техники и социума. Однако очень часто эти знания опираются только на исследование хорошо известных тенденций. Это приводит к тому, что рано или поздно факторы, которые не учитывались из-за их новизны и нетрадиционности, становятся ключевыми. Если их вовремя не включить к рассмотрению, то все долгосрочные проекты могут быть обречены на провал.

Особого внимания требуют новые факторы и инновации в условиях, когда государство работает над изменением путей развития страны. В этой ситуации крайне важно сосредоточить свое внимание на научно-технических и социальных инновациях, которые могут указать новые подходы к решению традиционных проблем. Также знания прогнозов о будущем может представлять интерес не только для для всего общества, но и для отдельного человека при выборе профессии, работы или представлений о путях улучшения своего материального благосостояния.

Однако основной проблемой является то, что обычно все эти прогнозы и видение будущего формируются под влиянием какой-то отдельной группы экспертов, которая предлагает результат своих исследований и анализа как данность. Осуществление же форсайта дает возможность широкому кругу заинтересованных лиц самим участвовать в выработке новых подходов к решениям, которые касаются формирования будущего страны, региона, города или семьи.

Ключевые слова: *форсайт, метод Дельфи, прогнозирования, разработка сценариев, разработка стратегий, мозговой штурм, экспертные панели*

Постановка проблеми.

Форсайт проекти здійснюються в силу ряду причин. Як дотепно висловився знаменитий американський винахідник Ч. Кеттерінг: «Я цікавлюся майбутнім тому, що збираюся провести там всю решту свого життя» [17]. Дійсно, інтерес до майбутнього – один з універсальних інтересів людства, який в різні історичні епохи набував різних форм, розвиваючись від ворожінь і пророцтв древнього світу до науково фундованої прогностики і стратегування XXI століття.

Уявлення про довгострокові прогнози на майбутнє самі по собі представляють інтелектуальний інтерес. І у нього є практичне застосування, оскільки між прийняттям рішення і досягненням запланованих змін існує часова дистанція. Наприклад, при плануванні технічної інфраструктури при будівництві елеваторів і автодоріг важливо мати на увазі довгострокові розрахунки споживання зерна та кількості транспортних засобів. Те ж саме повною мірою стосується й соціальної інфраструктури: вчителі, які будуть навчати наступне покоління, повинні бути підготовлені сьогодні.

Тим більше в сфері публічного управління рішення повинні прийматися на підставі знання про довгострокові тенденції і можливості техніки і соціуму. Однак дуже часто ці знання спираються лише на дослідження добре відомих тенденцій. Це призводить до того, що рано чи пізно фактори, що не враховувалися через їх новизну і нетрадиційність, стають ключовими. Якщо їх вчасно не включити до розгляду, то всі довгострокові проекти можуть бути приречені на провал.

Особливої уваги потребують нові фактори та інновації в умовах, коли держава працює над зміною шляхів розвитку країни. У цій ситуації вкрай важливо зосередити свою увагу на науково-технічних і соціальних інноваціях, які можуть вказати нові підходи до вирішення традиційних проблем. Також знання прогнозів про майбутнє може ста-

новити інтерес не тільки для для всього суспільства, а й для окремої людини при виборі професії, роботи або уявлень про шляхи поліпшення свого матеріального добробуту.

Однак основною проблемою є те, що зазвичай всі ці прогнози і бачення майбутнього формуются під впливом якоїсь окремої групи експертів, яка пропонує результат своїх досліджень і аналізу як даність. Здійснення ж форсайту дає можливість широкому колу зацікавлених осіб самим брати участь у виробленні нових підходів до рішень, які стосуються формування майбутнього країни, регіону, міста або сім'ї. Особливо гостро ця проблема стоїть у сфері публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

З початком 21 століття тематика форсайту активно увійшла в наукові розробки дослідників проблем прогнозування та планування на теренах колишнього СРСР. До того часу вклад у розвиток теорії форсайту вносили виключно закордонні фахівці, такі як T. Cuosa [14], M. Keenan [19], R. Popper, I. Miles [18], B. Habegger [16] та інші. При цьому слід відзначити, що це були не тільки європейські та північно-американські вчені, а й представники Японії та інших країн Південно-східної Азії.

Активно розвивається форсайт у Росії, де працюють відомі у цій сфері фахівці, такі як В. Третьяк, Л. Гохберг, С. Переслегін, М. Бойкова, М. Салазкін, С. Попов, В. Калиничев, Н. Шелюбская, Л. Гайнутдинова та інші [2, 15]. Значна кількість форсайтів у цій країні проведена на регіональному рівні.

Технологія форсайту досить повільно використовуватись в Україні, але з кожним роком стає все більш популярною і очікуваною. У фахових виданнях все частіше можна знайти дослідження на цю тему. Вони стосуються як «класичної» для форсайту проблематки науково-технологічного прогресу [3, 4, 8, 11], так і питань застосування форсайту на рівні галузей економіки та регіонів [1, 6, 9]. Окремо слід виділити тісно пов'язані з форсайтом дослідження у сфері метології Дельфі опитувань [Кривошеїн].

Вже здійснювались спроби проведення форсайтів окремих сфер життєдіяльності українського суспільства [7, 10].

У 2015 році було проведено загальнонаціональний форсайт економіки України, який, на наш погляд, є цікавим і вдалим прикладом використання цієї технології, хоча невідомо, наскільки його результати були враховані при розробці державної політики [12].

Метою дослідження є систематизація методів, що використовуються при реалізації форсайт проектів та визначення переспектив їх використання в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Форсайт (від англ. Foresight – погляд в майбутнє, передбачення) – це сучасна методологія технологічного прогнозування, яка дозволяє враховувати довгострокові культурні, політичні, економічні та соціальні наслідки впровадження технологій. Вперше цей термін використан письменник-фантаст Г. Уелс [21].

За своєю суттю це інструмент формування пріоритетів і мобілізації великої кількості учасників для досягнення якісно нових результатів у сфері науки і технологій, економіки, держави і суспільства. З'явившись близько 30 років тому, форсайт зараз став одним з основних інструментів інноваційної економіки. Спочатку його застосовували для формування образів майбутнього в сфері технологій. Потім технологія форсайту почала використовуватися в бізнесі – дорожні карти і результати форсайт-проектів стали підставою для розробки стратегій розвитку корпорацій.

З 90-х років минулого століття форсайт почав використовуватися в соціально-політичній сфері, при розробці державних проектів і програм місцевого самоврядування. Останні десять років активно проводяться форсайт-проекти міст: Дублін, Барселона, Штутгарт; форсайт-проекти соціального розвитку країн: США, Японія, Великобританія, Австрія, Фінляндія, Франція, ПАР. Дорожні карти розробляються за різними напрямками: освіта, якість життя, культура і міжнаціональне спілкування, співпраця між поколіннями, надання послуг і т. д. [20].

Не дивлячись на те, що в кожній країні форсайти мають свій національний колорит, можна виділити деякі загальні риси і, зокрема, загальні уявлення про етапи проведення форсайта

1. Формування об'єкта. У технологічному форсайті об'єкт визначений сферою проведення форсайта: авіабудування, нанотехнології і т. д. У суспільно-політичному форсайты об'єкт конструюється спеціально.

2. Формування істотних умов. Істотні умови – цільові показники, яких необхідно досягти в майбутньому. Для форсайта принциповим є, щоб істотні умови відображали якісну зміну і мали кількісну оцінку.

3. Сканування. Цей етап передбачає формування «карти сфери» (стейкхолдери, експерти, компанії), вибір методів дослідження та проведення експертних опитувань.

4. Альтернативи майбутнього. На цьому етапі передбачається виділення тенденцій, які можна спрогнозувати, визначення зон невизначеності і формування можливих сценаріїв майбутнього.

5. Планування і виконання. Заключний етап передбачає розробку і створення дорожніх карт, включення всіх стейкхолдерів в обговорення майбутнього, зміну стратегії і дій замовника форсайта (зміна стратегії, формування нових проектів і програм).

Ще одним загальним трендом в реалізації форсайта є визначення досліджуваних областей. Необхідно розуміти з самого початку, що марно намагатися охопити всі можливі теми / області, навіть якщо керівники проекту вирішили звузити межі дослідження до однієї з трьох базових сфер, тобто умови життя, умови праці і виробничі відносини. Необхідно зробити вибір. Однак в існуючих форсайтів такий вибір рідко робиться явним чином. Методи вибору, від «повторної обробки» існуючих стратегічних пріоритетів до SWOT-аналізу, грають важливу роль. В процесі вибору грають роль навіть примхи і модність теми, як і в багатьох інших організаційних рішеннях. Так само важливим фактором є лобіювання різних зацікавлених груп. У цій сфері найбільш важливі консультації з ЛПР (особами які приймають рішення), що визначають напрямок і підтверджують їх згоду на більш пізніх стадіях виконання форсайта. Проте, коли є попит на більшу кількість тем / областей, ніж можливо охопити форсайтом, зазвичай приймаються непопулярні рішення, що обмежують поле форсайта.

Те ж стосується і визначення часового горизонту прогнозування. Форсайт великою мірою перебуває під впливом зростаючих горизонтів планування. Складність здійснення форсайта в цих умовах збільшується не тільки через збільшення часу на планування і збір даних, а й через необхідність враховувати всю безліч виникаючих трендів і ймовірних подій, що не є критично важливим для короткострокових планів.

На практиці тимчасові горизонти форсайта вкрай різняться через розтяжності поняття «тривалий термін» в різних культурах і різних областях. До того ж, незважаючи на те, що більш довгостроковий форсайт може забезпечити більш широке бачення проблеми, очікування ЛПР більшою мірою пов'язані з короткостроковими прогнозами. В публічній сфері це часто визначається терміном каденції роботи відповідного представницького органу.

У зв'язку з цим велике значення має аналіз ЛПР і іншими зацікавленими сторонами. При цьому слід відповісти на ряд ключових питань:

- що зацікавлені особи очікують від здійснення форсайта, чи реалістичні їхні очікування?
- яку вигоду вони можуть отримати, і як вона пов'язана з їх безпосередньою участю в роботі?
- які ресурси зацікавлені особи (стекхолдерів) можуть або повинні внести?
- чи є у них інтереси конфліктні по відношенню до форсайта?
- чи є конфлікти між ними, і чи можна ці конфлікти дозволити або ними керувати?

Одним із ключових напрямків діяльності в проведенні форсайта також є поширення інформації про проект. Для того, щоб домогтися розуміння громадськістю призначення форсайта, існує безліч засобів, таких як:

- публікації і традиційні засоби інформування (бази даних і бюлетені) – для просування проекту і виявлення ЛПР зацікавлених в участі;
- електронні засоби поширення інформації, створені для поширення інформації про проект;
- заходи, націлені на залучення в проект ;
- конференції, семінари тощо. Вони мо-

жуть висвітлювати вже прийняті в проекті рішення, або являти собою активні консультації про те, що слід зробити;

- поширення інформації про приклади успішного виконання форсайта в зацікавлених організаціях і середовищах.

Разом із тим можна відзначити і типові причини неприйняття форсайта ЛПР і суспільством в цілому, а саме:

- нерефлексуюче переконання «ви не можете пророкувати майбутнє»;
- проблема «наукової прозорливості»;
- фаталізм;
- інертність;
- суперництво між інституціями;
- дискусії про межі форсайта;
- суперечки про підходи;
- ресурси, точніше їх брак;

Ці та інші проблеми неприйняття форсайта вирішуються в процесі організації і управління проектом. Зокрема, для цього використовується типологічна організаційна структура. Вона включає в себе такі елементи:

1) оргкомітет – визначає цілі, фокус, методологію, робочу програму, затверджує стратегію і засоби інформування;

2) проектна група:

- здійснює хід проекту;
- регулярно контактує з зацікавленими ЛПР і оргкомітетом, контролюючи потрібний напрямок проекту;
- веде облік вартості, ресурсів і часу, необхідного для проекту;
- забезпечує складання звітів і їх надання начальству;
- контролює відповідність проекту формальним цілям;
- контролює збереження значущості проекту для інших заходів, ініціатив та політики;

3) політична підтримка – експертна робота, що проявляється в:

- зборі відповідної інформації.
- стимулюванні появи нових ідей, поглядів і стратегій.
- поширенні здійснення форсайта на ширші групи, і в підсумку – розширення підтримуючих груп.
- впливі на Форсайт через участь у подальших діях.

Спеціально слід ще раз підкреслити, що одна з найголовніших рис організації форсайта – це залучення ЛПР на всіх стадіях діяльності: від організації і до самого кінця. Цей фактор в першу чергу і відрізняє форсайт від звичайного прогнозу.

Важливою складовою форсайта є і моніторинг проекту. Він являє собою постійне спостереження за ефективністю використання ресурсів, виділених для кожного етапу проекту, за дотриманням часових рамок і своєчасним оформленням результатів.

З одного боку, моніторинг включає в себе відстеження відповідності дій, що вживаються під час здійснення кожного з етапів проекту, поставленому завданню, з іншого – постійне пристосування проектного плану до обстановки (за погодженням з ЛПР, які беруть участь в проекті, і у зв'язку з новою отриманою інформацією) .

Окресливши загальні риси та умови здійснення форсайта, перейдемо до головної теми даної роботи – методів реалізації форсайта. Безсумнівно, вони існують і самостійно, але саме в рамках форсайта дають найбільш ефективні результати.

Метод Дельфі особливо часто асоціюється з форсайтом. Він ґрунтується на анонімному опитуванні експертів, але головна його особливість в тому, що він «повертає» інформацію респондентам, тобто учасникам форсайта, яких опитують як мінімум два рази. На другому етапі респонденти отримують структуру відповідей попереднього етапу, після чого їх опитують ще раз – тобто їм надається можливість скорегувати свою відповідь. Це здійснюється для поліпшення обміну інформацією та для того, щоб стейкхолдери могли порівняти свої прогнози з очікуваннями більш широкої групи.

Метод «la prospective». В середині 70-х років французьке агентство з атомної енергії (CEA) запропонувало використовувати Булеву матрицю для подання в системному вигляді суб'єктивних знань про майбутній розвиток атомної енергетики. Отримана методологія пропонувала з'єднання кількісних показників і якісних суб'єктивних оцінок, що вимагало високого рівня відповідальності експертів, які беруть участь в дослідженні.

Головною особливістю об'єднання Булевой матриці з якісними методиками стала необхідність виявити відносини між «змінними» системи.

Метод «la prospective» складається з:

- Ретроспективний аналіз.
- Вибір зовнішніх і внутрішніх змінних системи, що визначають її еволюцію. (Від 15 до 50)
- Структурний аналіз і аналіз взаємного впливу факторів для аналізу ключових чинників.
- Вибір можливих подій (5-6), ЛПР і цілей системи.

Одночасно виконуються:

- Аналіз взаємного впливу факторів для побудови сценарію.
- Стратегічний аналіз для ЛПР.
- Аналіз взаємного впливу факторів для ролей ЛПР.
- Побудова коротко-, середньо- та довгострокових планів (аналіз можливих альянсів і конфліктів між ЛПР і підготовка планів до декількох альтернативних сценаріїв).

У форсайті використовуються і методи ,засновані на статистичному і математичному аналізі. Вони мають свої переваги і недоліки.

Переваги:

- Статистика і подібні їй індикатори повинні робити видимим те, яким чином було отримано результат прогнозу. Методологія повинна бути ясною.
- Кількісні дані можуть використовуватися послідовним і відтвореним шляхом. Результати різних досліджень можуть бути легко зіставлені.
- Якісні дані можна візуалізувати у вигляді графіків і таблиць.

Недоліки:

- Деякі дані важко висловити в кількісних показниках.
- Існує небезпека «фальшивої точності» (кількісні дані в прогнозі, які належать до 2050 року, потрібно сприймати критично).
- Здібності до кількісного мислення розвинені далеко не у всіх.

Навіть самі кількісні методи повинні перевірятися серйозною експертизою (що може привести до нескінченного повторного огляду з боку людей, які не брали участі в проекті).

Нарешті, більшість методів роботи з кількісними даними зводяться до статистичних технік, і зазвичай аналітики швидше будуть дотримуватися їх, ніж будуть розбиратися чи адекватні ці дані для проекту.

Екстраполяція трендів – це одна з найбільш давніх і широко використовуваних технологій прогнозування. Головне завдання – виявити тренд. Це може бути практично будь-який феномен, виражений у кількісних показниках з видимою структурою зміни в часі. До цих феноменів можуть належати дуже різноманітні явища, такі як зростання населення і його розміщення по території, технологічна продуктивність і навіть розмір світових імперій. Тренд відсилає до історичних даних, екстраполяція на увазі що ці дані проектуються в майбутнє.

Для опису феномена необхідні добротні історичні дані. У країнах з добре розвиненою традицією статистики можна очікувати точної інформації про основні показники розвитку суспільства. Але багато соціальних феноменів такого гарного опису не мають, деякі з причини новизни (наприклад, інтернет або соціальні мережі), деякі в принципі не можна виразити в кількісних показниках (наприклад, уявлення про прийнятний ризик або межі допустимої поведінки).

Для вирішення цієї проблеми використовується екстраполяція, яка може переконливо показати масштаб змін, які підуть при розвитку тренду в часі. Різке зростання може зробити малий феномен значним при перебігу досить довгого часу. Те, що малопомітно сьогодні, може стати значним завтра.

Слід зазначити, що іноді екстраполяція трендів призводить до результатів, які здаються відверто неможливими. Це може означати як бідність людської фантазії, так і те, що екстраполяція сумнівна. Якщо, наприклад, зростання числа працівників, зайнятих неповний трудовий день, випереджає зростання населення в цілому, це не означає, що в майбутньому роботи теж стануть такими працівниками. Це означає тільки те, що лінійна екстраполяція досягла своїх кордонів.

У прогнозах, пов'язаних із проблемами поширення товарів і послуг, визначення меж екстраполяції не викликає особливих проблем.

Але коли справа стосується оцінки соціальних феноменів і особливо сфери публічного управління, екстарполяції вимагають додаткового контролю за якістю вихідних даних. Не забуваємо, що кількість завжди переходить в якість.

Тому тут важливо відзначити проблеми екстраполяції, які найбільш часто зустрічаються:

- Кількісні дані можуть бути хибними.
- Результати екстраполяції можуть бути хибно інтерпретовані (те, що багаті люди користуються прислугою, не означає, що при зростанні достатку населення число прислуги буде рости).
- Нездатність методу оцінити рушійні фактори змін і еволюцію цих факторів.
- Якісні зміни можуть чинити серйозний вплив на кількісні дані, а в деяких випадках залишитися непоміченими
- Оцінки кордонів екстраполяції можуть базуватися на недостатній інформації.

Імітаційне моделювання. Ще в минулому столітті з поширенням персональних комп'ютерів і розвитком мов програмування моделювання із застосуванням електронних засобів перестало бути долею вузьких груп фахівців. Більш того, за допомогою комп'ютерних ігор, типу «Цивілізація», воно набуло широкого поширення серед обивателів. Це моделювання невисокого рівня, але тим не менш зрозуміла кожному модель розвитку, де нехитра гра перетворює людину на «стратега».

Разом із тим моделювання «високого рівня» в наш час стало само собою зрозумілим. Йому доступні такі процеси, як зміна клімату, ринкова кон'юнктура, демографічні зміни і багато іншого.

Перевагами комп'ютерного моделювання є:

- стимулювання систематичного мислення про динаміку системи;
- моделювання дозволяє вивчати розвиток системи з різними базовими установками й історією;
- здатність працювати з числом змінних, яке перевищує можливості людини по їх відстеженню;
- можливість оформлення результатів у вигляді таблиць, діаграм, схем тощо.

Збір стратегічних даних. Більшість вище описаних методів були розроблені в 60-70-их рр. XX століття. При їх розгляді слід пам'ятати, що форсайт не має на меті створювати точні прогнози. Навпаки, мета форсайта – поліпшити здібності учасників форсайта бути готовими і вміти справлятися зі змінами: як зовнішніми, так і тими, які стали результатами їх дій. Цього можна досягти шляхом кращого розуміння ключових процесів, створення оптимальних умов та локалізації необхідної інформації та експертних оцінок. Тому слід звернути увагу на дії, здійснювані на різних етапах розробки форсайта, які спрямовані на збір стратегічних даних.

Експертні панелі. Хоча керівний орган форсайта зазвичай складається з висококваліфікованих фахівців, звичайною є практика складання кількох комісій експертів, які здійснюють аналіз даних і аналізують ситуацію, що складається в певних областях. Для форсайта науково-технічного плану це області конкретних технологій (наприклад, ІКТ, біотехнології) або вузькі сфери застосування (сільське господарство, транспорт). У соціально орієнтованих форсайтів комісії експертів більше пов'язані з такими проблемами, як екологія, демографія і т. д. Навіть якщо спочатку форсайт концентрується на вирішенні досить конкретного завдання, створення і робота панелей експертів повинна здійснюватися.

Головним завданням кожної панелі експертів є узагальнення тієї інформації, яка стосується їх області. Ці узагальнення можуть мати вигляд письмового або усного звіту, надаватися у вигляді дослідження або програми прогнозування. Така панель покликана збирати важливу, що належить до питання, інформацію і дані. Серед методів роботи комісій можуть використовуватися мозковий штурм і SWOT-аналіз. Як результат більш ефективно і швидко буде йти створення нових інформаційних мереж і активізація вже створених. Також це може стимулювати створення стратегічних даних, наприклад, через роботу семінарів із розробки сценаріїв. На більш пізніх етапах роботи форсайта панелі експертів можуть зіграти важливу роль при розстановці пріоритетів і при контролі за результатами. Природно, робота панелей експертів повинна узгоджуватися із загальним планом роботи форсайта, оскільки занадто велика незалежність роботи експертів може

привести до труднощів при узагальненні результатів.

Члени експертних панелей відбираються з особливою ретельністю, оскільки вони повинні володіти знанням, яке б покривало всі питання і проблеми, що знаходяться в сфері їх компетенції. Ними можуть бути неупереджені творчі люди широких поглядів, вчені, бізнесмени, високопоставлені керівники, політики та інші зацікавлені особи. Залучення дуже вузьких фахівців може мати небажані наслідки, оскільки підвищиться ризик упередженості в поглядах, і буде втрачена об'єктивність. Також учасники панелей експертів повинні бути здатними спілкуватися один з одним на професійному експертному рівні, а не захищати інтереси тієї чи іншої групи.

Робота такої панелі повинна підкріплюватися застосуванням методів по згуртуванню команди і заохочувальних стратегій. Також необхідна допомога секретаря (протоколи зустрічей, складання розкладів), технічна та організаторська підтримка, потрібен авторитетний і досвідчений керівник панелі, який здатний не допускати конфліктних ситуацій і вміти їх вирішувати.

Експертні групи. Крім панелей експертів часто для більш ефективної роботи форсайта створюють і інші Експертні групи, які б відповідали за вирішення певного кола проблем і збір інформації з питання. Робота таких груп часто використовується для дослідження демографічних процесів, або для отримання уявлень про явища з ними пов'язані (наприклад, урбанізація, приріст і скорочення населення). Також корисно створити групу в якомусь віддаленому від центру районі, молодіжну групу або групу національних меншин, яка б дослідила питання у своїй сфері і повідомляла результати своєї роботи керівному комітету форсайта. Експертні групи можна створювати з уже наявних учасників форсайта або набирати нових членів, найчастіше нових фахівців зі сфер, що цікавлять керівників форсайта.

Розробка сценаріїв. Традиційне розуміння цього методу полягає в тому, що це опис якоїсь ситуації у вигляді драматичного сценарію. У контексті реалізації форсайт-проектів, розробка сценаріїв – це спосіб представлення можливого розвитку майбутнього. Іноді під сценарієм розуміється дуже коротке уявлення про майбутнє: наприклад, 2% або 5% зростання, висока або низька напруженість у світі і т. п. Такі «сценарії» використовуються у вузьких форсайтах. Однак в добре розроблених форсайтах розробка сценарію включає в себе не просто прогнозування майбутньої ситуації, засноване на двох-трьох змінних. В цьому випадку при створенні сценарію дрібні деталі і змінні пов'язані в єдину схему, і створюються вони як результат роботи семінарів, експертних панелей та іншими способами (анкетування, індивідуальні прогнози).

Сценарії можуть включати в себе діахронічний елемент, тобто включати опис факторів, що вплинули на розвиток даної ситуації у минулому. Також вони можуть бути синхронічного типу: в цьому випадку зображується можливий майбутній хід розвитку подій шляхом опису тільки ситуації, яка є на даний історичний момент. Таким чином можна узагальнити, що розробка сценаріїв – це зображення майбутнього і тих можливих шляхів розвитку вихідної ситуації, які представлені в систематизованому вигляді.

Також слід розрізняти два підвиди сценаріїв:

1) дослідний – будується на дослідному методі, який бере синхронну картину подій за відправний пункт, і виходячи з цього, ставить запитання на кшталт «а що, якщо ...» На підставі відповідей виникає майбутня картина можливого розвитку подій.

2) нормативний – будується на нормативному методі, при якому відправною точкою вважається якась майбутня ситуація, і для її пояснення ставляться питання про те, чому сталося так, а не інакше. В цьому випадку, маючи як вихідний матеріал схематичне зображення майбутньої ситуації, відновлюється вихідна ситуація і ретроспективно шукаються шляхи її розвитку.

Множинні сценарії найчастіше застосовуються в реалізації форсайта і відрізняються від звичайного сценування тим, що в них паралельно представлені різні можливості розвитку вихідної ситуації в майбутньому. Однією з причин, чому множинні сценарії користуються більшою популярністю, є те,

що в цьому випадку зацікавлені особи мають можливість наочно побачити, наскільки різним може бути розвиток однієї і тієї ж вихідної ситуації. Різні цілі припускають різні типи сценаріїв: відображення ключових факторів ситуації або відображення ключових спірних моментів з можливими шляхами їх вирішення. Також сценування використовується для структурування існуючої ситуації і представлення її у вигляді моделі. У публічному управлінні сценування може використовуватися для перевірки стабільності розвитку політичного курсу і пошуку відповідних ключових факторів у розвитку країни чи регіону.

Процес комбінування факторів і створення сценарію може здійснюватися по-різному. Ось деякі можливості:

- якщо враховується невелика кількість вихідних факторів, множинні сценарії можуть створюватися шляхом накладення цих факторів один на одного в різних комбінаціях;

- якщо враховується невелика кількість параметрів при створенні сценарію, то сценарії можуть бути розділені за відповідними підсумковими картинами, тобто за результатом, де в кожному випадку враховується, який із вихідних факторів вплинув на розвиток ситуації найбільше.

Статистичні методи можуть застосовуватися для поділу шляхів розвитку відповідно до того, яка соціальна група вважається провідною, ключовою в тій чи іншій ситуації. В даному випадку кластерний аналіз може бути використаний, щоб виділити основні пункти незгоди серед різних груп населення та, виходячи з цього, створити сценарії різного розвитку ситуації.

Можна також порівнювати і протиставляти різні теорії і світогляди та політичні програми, тобто як, з точки зору тієї чи іншої теорії, буде оцінюватися конкретна ситуація і її розвиток, і які це матиме наслідки.

Відзначимо, що не існує одного універсального підходу до створення множинних сценаріїв. У кожній ситуації треба враховувати різні чинники як ключові.

Існує декілька основних складнощів, характерних для всіх варіантів сценування:

- Тенденція сприймати сценарій як єдино можливий шлях розвитку конкретної ситуації замість того, щоб уявити собі все розмаїття можливостей її розвитку. Однією з цілей сценування є бажання показати, що одні й ті ж фактори можуть по-різному позначитися на розвитку однієї і тієї ж ситуації, а також показати наскільки вони всі тісно взаємопов'язані.

- В деяких випадках розробники сценаріїв вважають свої сценарії найбільш точно прогнозуючими розвиток ситуації і нехтують іншими сценаріями, розглядаючи їх як малоймовірні можливості розвитку. Щоб цього уникнути, слід представляти певний набір деталей сценаріїв, які можуть порівнюватися між собою.

Споживачам результатів сценування буває важко сприймати і адекватно оцінювати сценарії, в яких запропоновано більше чотирьох можливих шляхів розвитку ситуації. Тому рекомендується дотримуватися цієї цифри, щоб уникнути неефективності результатів роботи семінарів по сценування.

Як уже зазначалося, розробка сценаріїв є важливою складовою форсайта і зазвичай вони розробляються на семінарах із залученням максимально можливого кола експертів та зацікавлених осіб. Такі сценарії мають більшу значимість, ніж ті, які створюються маленькими експертними групами. Хорошим прикладом семінарів з розробки сценаріїв є «Форсайт – Пароплави» проводяться в Росії [Форсайт – пароплав. https://asi.ru/news/3160/]. Тут, відірвані від повсякденних турбот, учасники заходу кілька днів, крім майстер-класів, займаються розробкою відповідних сценаріїв з різних напрямків науково-технічного та суспільного развитя. Таким чином здійснюється можливість зібрати в одному місці різнобічно освічених учасників, що володіють відповідним досвідом і навичками подібної роботи.

Всі семінари з розробки сценаріїв зазвичай підпорядковуються добре структурованим правилам та цілям. У них входять:

- створення інформаційної мережі,

- вироблення спільної позиції, виявлення моментів незгоди і невпевненості,

- створення нового спільного розуміння питання,

- розробка програми дій та інших інструментів, які допоможуть в подальшій мобілізації ресурсів.

Оскільки створювані сценарії – це продукт діяльності всіх учасників семінару, то їх часто називають «власниками» ідей. Однак правильніше називати учасників «носіями» ідей та інформації, оскільки:

а) вони розуміють логіку процесів набагато краще, ніж якби їм просто надали можливість працювати з готовими даними, тому потенційно вони більш зацікавлені в поширенні результатів своєї роботи.

б) учасникам семінару притаманні глибоке розуміння вихідних посилок, які лежать в основі створеного ними сценарію, і вони добре усвідомлюють, за яких умов розроблений сценарій зможе бути реалізований.

Одними з важливих чинників розробки сценаріїв і, відповідно, проведення семінарів є наявність вихідних даних та способи їх отримання.

В цьому плані широко відомий SWOT-аналіз. Він базується на 4 характеристиках будь-якого об'єкта, що розвивається: сильні сторони, слабкі сторони, можливості, ризики. Зазвичай ці критерії стають попередніми інформаційним забезпеченням роботи груп експертів. Однак при цьому слід пам'ятати, що семінари по сценуванню можуть не тільки користуватися результатами такого аналізу, але і самостійно проводити свої SWOT-аналізи і дослідження. При цьому для проведення таких досліджень можуть залучатися метод Дельфі (при складанні анкет і опитувальників). Разом із тим слід пам'ятати, що SWOT-аналіз зазвичай має справу з поточними ситуаціями і процесами, а не відображає розвиток об'єкта в досить тривалій ретроспективі, тому такий вид аналізу вважають робочим інструментом, який використовується тільки як попередній етап при плануванні.

Порівняльний аналіз (бенчмаркінг) спочатку використовувався для порівняння організацій і фірм один з одним з метою виявлення областей, в яких їх діяльність найбільш або найменш ефективна в порівнянні з іншими. Однак пізніше цей метод став поширюватися і на інші сфери. Так, наприклад, став дуже популярним порівняльний аналіз політичних рішень. Розрізняють два основні різновиди порівняльного аналізу:

а) порівняння процесів (process benchmarking), який зосереджується на зіставленні активів і використовуваних систем;

б) порівняння результатів (performance benchmarking), де увага більше сфокусована на підсумках, наслідках певної діяльності.

Порівняльний аналіз дозволяє виявити потенційні можливості і слабкості. Але такий аналіз не можна порівняти зі SWOT-аналізом, оскільки покликаний переважно займатися вивченням проблем конкурентоспроможності і використовуватися для більш точного формулювання цілей розвитку.

Існує небезпека неправильного застосування порівняльного аналізу. Часто всі дії, пов'язані з ним, виробляються механічно в таких ситуаціях, де слід враховувати специфіку об'єктів. Наприклад, організації можуть різнитися за використовуваними стратегіями, політичні цілі змінюються в залежності від державних інтересів, переслідуваних різними країнами. Соціальні та економічні структури можуть досягати такої міри відмінності, що для проведення порівняльного аналізу потрібна істотна робота по перетворенню вихідних даних, із метою привести їх до спільного знаменника т аадекватно порівняти.

У зв'язку цим для ефективного використання порівняльного аналізу важливо здійснити наступне:

- уважно вивчити досліджуваний об'єкт для правильного добору ключових факторів зіставлення;
- перевірити, які з цих факторів найбільш ефективні для порівняння в тій чи іншій ситуації;
- визначити організації та ситуації, які відповідають критеріям порівняння;
- розробити процес обговорення і рефлексії, де будуть обговорюватися сенс проведеного зіставлення, а не банальна констатація статистично отриманих даних.

Очевидно, що порівняльний аналіз може безпосередньо застосовуватися в практиці проведення форсайта. Однак тут слід остерігатися небезпеки перенесення вже розробленої системи оцінок і порівняльних критеріїв на нову ситуацію без їх адаптації. Таке механічне перенесення може привести

до повної неспроможності результатів аналізу. Наприклад в Європі були застосовані вже розроблені раніше в Японії опитувальники Дельфі, де в числі актуальних тем були виробництво рису і землетруси.

Ще одним із поширених методів збору інформації є огляд актуальних проблем. Такі огляди використовуються для узагальнення різноманітних думок експертів з різних областей. Вони можуть постачати корисною інформацією аналітичні групи розробників опитувальників Дельфі або семінари по сценуванню.

Ці огляди можуть бути не остаточні або допускають поправки. У цьому випадку експерти можуть детально розробляти питання для з'ясування актуальних проблем у своїй сфері із залученням відповідних матеріалів. Однак в такому випадку широке застосування таких оглядів буде утруднено через великі затрати часу.

Тому зазвичай використовується більш структурований підхід – створюються опитувальники, в яких експертів просять відповісти на наступні питання:

- які на їх погляд ключові фактори, рушійні сили в тій чи іншій досліджуваній області;
- які проблеми і потреби ці фактори формують;
- які види рішення проблем і які інновації можна застосувати в цій ситуації;
- які види досліджень, інформації та методів можуть бути необхідними для досягнення поставлених завдань.

Такий підхід дозволяє використовувати широку базу знань, даючи можливість більшій кількості людей взяти участь у форсайті, ніж це можливо в ході роботи семінарів, і залучити людей, що не володіють часом для тривалої участі в роботі форсайта.

Як зазначалося вище, ключову роль в реалізації форсайт-проектів грають експерти. Нижче розглянуті основні методики роботи груп експертів.

Мозковий штурм – один із найпоширеніших методів вироблення колективних експертних рішень. За допомогою сучасних ІКТ він може здійснюватися і в індивідуальному порядку, але в даному випадку мається на увазі класичний груповий метод.

Однією з основних цілей мозкового штурму є зняття установки на неактуальність «диких» ідей. Таким чином стимулюється креативність і народження нових точок зору на проблему. Спочатку цей термін використовувався для опису строго фіксованої послідовності дій, основними етапами якої є:

- етап вільного породження ідей, під час якого ідеї просто висловлюються і фіксуються, при цьому не піддаються критичному обговоренню. Після того як ідеї висловлені, будь-який учасник експертної групи може зажадати роз'яснення незрозумілих йому пунктів в запропонованих ідеях. Головним правилом тут є толерантне ставлення учасників групи один до одного (індивідуальна робота учасників, потім висловлювання ідей по колу, запис цих ідей);
- етап серйозного детального обговорення запропонованих ідей. Для цього їх групують і визначають найбільш важливі особливості кожної з них. Також цей етап може включати в себе голосування. Але перед цим слід звести кількість ідей до розумного мінімуму, так що на цьому етапі учасникам дозволяється вносити конструктивну критику і відхиляти деякі ідеї за їх незмістовність або неадекватність поставленій проблемі.

Мозковий штурм – це тільки початкова стадія роботи групи експертів. Він не передбачає остаточного результату на виході, який можна включити в підсумковий звіт про роботу.

Мозковий штурм продовжує візуальне структурування ідей і аналіз аргументів, що передбачає визначення центральної, ключової ідеї; розташування ідей, пов'язаних безпосередньо з головною, у вигляді спиць колеса і окресленні подальших зв'язків між ідеями. Така візуалізація дозволяє відстежувати зв'язки між ідеями і полегшує їх продукування надалі. Ці підходи можуть бути використані для полегшення дискусії в дослідних групах. Хоча застосовувати їх в неорганізованих групах складно, їх великою перевагою є здатність до «авторських прав на ідею» при застосуванні кольорових олівців. Так само це полегшує запам'ятовування візуалізованої схеми.

Ще однією формою участі експертів у розробці прогнозів і конструюванні майбутнього є рольова гра. Основними функціями

цього методу є:

- дати можливість учасникам робочої групи зсередини вникнути в мотивацію і думки людей, відповідальних за прийняття рішень, чиї ролі вони відіграють;

- дослідити, які стратегії і відповідальності можуть бути враховані при прийнятті того чи іншого рішення.

Рольова гра вимагає ретельної підготовки, особливо якщо вона повинна бути реалістичною. Необхідно скласти сценарій – опис умов і, по можливості, список ігрових подій, здатних бути «зовнішнім шоком» для учасників. Наприклад, рольова гра, сконцентрована на економіці, у якості «зовнішнього шоку» може мати підвищення цін на енергоносії або погіршення торгових відносин. Необхідно створити список ключових гравців із зазначенням переслідуваних ними інтересів, ресурсами і знаннями в їх розпорядженні і т. д. В ідеалі список гравців повинен збігатися з числом учасників гри, і у створенні мінімального списку гравців потрібна певна винахідливість. У деяких випадках допускається відігравання групою учасників ролі цілісної організації. Це корисно для внутрішнього діалогу і більш глибокого розуміння проблем розвитку такої організації.

Інші елементи структури рольової гри можуть включати, наприклад, правила управління, які визначають коли і як експерти можуть спілкуватися, які види рішень вони можуть приймати і про що можуть домовлятися і т. д. Існує безліч видів рольових ігор, як правило призначених для тренінгів управління і загальної освіти. В контексті форсайта рольові ігри дуже корисні для організації роботи експертів і дають додаткові можливості продукування моделей поведінки пропонованих в рамках форсайта конструкцій майбутнього. Незважаючи на деякі складності в своєму створенні, рольова гра з добре спланованою структурою має безліч рис подібності реальній системі. Вона дає можливість дослідження можливих відповідей на мінливі зовнішні умови і взаємодії між стратегіями різних гравців.

Відмінною особливістю форсайта і найважливішою метою, на яку націлені всі описані вище методи, є «дорожні карти». Це нормативний метод передбачення, при якому передбачається, що учасники форсайта знають, куди хочуть прийти або чого хочуть досягти. В даному випадку завдання полягає в тому, щоб відповісти на питання: яким чином найбільш оптимально і ефективно це зробити? Часовий горизонт цього методу зазвичай становить від п'яти до п'ятнадцяти років, а сама дорожня карта будується в вигляді схеми-маршруту, який безпосередньо призводить до заздалегідь встановленої сукупності цілей через рішення проміжних завдань.

Така карта являє собою, як правило, багатошарову схему, де кожен шар містить однорідні елементи (цілі, завдання), і основний акцент при цьому робиться на узгодженні тимчасових координат подій і дій, що надає даному інструменту динамічний характер і дозволяє відстежувати всю реалізацію процесу. При цьому при побудові дорожніх карт результати повинні бути представлені в максимально зрозумілій формі, доступній для самого широкого кола зацікавлених осіб, і служити основою для прийняття поточних рішень у відповідних областях.

Головне значення дорожньої карти полягає у виборі і поданні можливих напрямків розвитку об'єкта форсайта, визначенні системи необхідних заходів і точок їх найбільш перспективного додатку, побудові траєкторії досягнення поставлених завдань і відображенні альтернативних варіантів.

Перспективи використання форсайта в сфері публічного управління в Україні.

Описані вище методи форсайта в умовах України набувають специфіки, властивої країнам середнього рівня розвитку. Наявність великої кількості висококваліфікованих експертів і активних представників інститутів громадянського суспільства створює потенційну можливість використання даної технології проектування майбутнього.

Однак противагою цьому виступають, з одного боку, інертна система державного управління, в якій прийняття рішень політизоване і обплутане корупцією, а з іншого боку, важливий учасник форсайт-проектів – бізнес, пристосований до правил гри в віртуальній економіці. Остання, замкнута на тиражуванні минулого і збереженні застарілої адміністративної системи, виклю-

чає інновації та прагнення до підвищення конкурентних можливостей. Технологічні нововведення, що проводяться деякими великими корпораціями і олігархами, є даниною необхідності взаємодії із зарубіжними західними партнерами і участі в торгівлі на світовому ринку. Однак і тут розмова йде в основному про вивезення товарів із низькою доданою вартістю, а то й узагалі сировини.

У цих умовах держава та великий бізнес поки не проявляють інтерес до форсайт-проектів. Найбільшою мірою цей інтерес зосереджений в науковому середовищі і поступово знаходить вияв у відповідних теоретичних напрацюваннях.

Разом із тим для сфери публічного управління, і перш за все державного управління та місцевого самуправленія, в умовах трансформації всього українського суспільства уявлення про перспективи розвитку і, головне, шляхи досягнення можливих цілей розвитку набуло життєво важливого значення. Відсутність зрозумілих і реалістичних дорожніх карт у всьому важливому напрямі розвитку є фактором уповільнення розвитку як всієї країни, так і регіонів та територій. Це також негативно позначається на взаємодії бізнесу з органами влади та інститутами громадянського суспільства.

Передбачувані сценарії розвитку країни, без проведення відповідних форсайтів, виглядають вкрай невизначено і декларуються не фахівецями, а політиками, зацікавленими виключно в поліпшенні виборчого іміджу. Тому в суспільстві і тиражуються часто взаємовиключаючі одне одного сценарії розвитку країни, далекі від наукового підходу.

Висновок.

Методи і технології форсайта досить добре розроблені і можуть бути успішно застосовані в сфері публічного управління. Форсайт-проекти можуть бути реалізовані в найрізноманітніших сферах життя суспільства і публічного управління: інноваційних технологіях, медицині, штучному розумі, новітніх методах освіти, молодіжній політиці, електронному управлінні, розумних містах і т. д. З нашої точки зору, всі ці напрямки можуть бути затребувані і реалізовані в Україні.

Надалі автором передбачається організація семінару з розробки сценарію розвитку самого форсайта в Україні та розробки пропозицій щодо вживання державної програми проведення форсайта, як це зроблено в передових країнах.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бойко А. С. Разработка инновационных стратегий развития региона / А. С. Бойко // Економічні інновації. Випуск 43: Українське Причорномор'я в національних і міжнародних координатах розвитку: регіональний вимір. Збірник наукових праць. – Одеса: Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, 2011. – 359 с.
2. Бойкова М. В. Форсайт в Германии / М. В. Бойкова, М. Г. Салазкин // Форсайт. – 2008. – №1. – С. 12-19.
3. Ємельяненко Л. М. Форсайт-методологія стратегічного управління інноваційним розвитком суспільства / Л. М. Ємельяненко // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2008. – № 10.
4. Кваша Т. К. Вибір пріоритетних напрямків науково-технологічного розвитку з використанням форсайту / Т. К. Кваша // Проблеми розвитку інформаційного суспільства: матеріали II міжнародного форуму. – Київ: УкрІНТЕІ, 2010. – Ч. II. – С. 78-82.
5. Кривошеїн В. В. Дельфі як базова форсайт-технологія соціально-політичної ризикології / В. В. Кривошеїн // Науково-теоретичний альманах «Грані». – 2017. – Т. 20. – № 7. – С. 57-64.
6. Кравченко Т. А. Доцільність використання методології форсайту при розробці Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. / Т. А. Кравченко // Аспекти публічного управління. – 2015. – Т. 3. – № 4. – С. 121-129.
7. Людський капітал України 2025. Підсумки форсайту. – Режим доступу: http://wikicitynomica.org/future/lyudskiy-kapital-ukraini-2025-pidsumki-forsaytu.html
8. Малова Т. И. Перспективы реализации национальной программы форсайт (foresight) в Украине / Т. И. Малова // Вісник Донецького Національного університету. Серія «Економіка і право». – 2008. – № 2. – С. 167-171.
9. Федулова Л. І. Новітні підходи до формування стратегії розвитку регіонів: методологія «Форсайт» / Л. І. Федулова. – Режим доступу: www. nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/zbirnuk_RE_ 4_139.pdf.

10. Федулова Л. І. Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування / Л. І. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2008. – № 3. – С. 106-120.
11. Форсайт в Україні. – Режим доступу: http://www.uintei.kiev.ua/foresight/ua/ua_foresight.php.
12. Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020–2030 роки) часові горизонти (версія для обговорення) / наук. керівник проекту акад. НАН України М. З. Згуровський // Міжнародна рада з науки (ICSU); Національний технічний університет України «Київський політехнічний інсти- тут»; Інститут прикладного системного аналізу НАН України і МОН України; Світовий центр даних з геоінформатики та сталого розвитку. – Київ: НТУУ «КПІ», 2015. – 36 с.
13. Форсайт в государственном и муниципальном управлении. – Режим доступу: http://www.bshe.ru/ours_programs/forsite_gov_management.
14. Cuosa T. Practicing strategic foresight in government. The cases of Finland, Singapore and European Union / T. Cuosa. – Singapore: S.Rajaratnam Studies, 2011. – 116 p.
15. Gokhberg L. Indicators for Science, Technology and Innovation on the Crossroad to Foresight in: Science, Technology and Innovation Policy for the Future – Potentials and Limits of Foresight Studies / L. Gokhberg. – Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London: Springer, 2013. P. 257-288.
16. Habegger B. Strategic foresight in public policy: reviewing the experiences of the UK, Singapore and the Netherlands / B. Habegger // Futures. – 2010. – № 42. – P. 49-58.
17. Kettering Charlz Franklin. – Retrieved from: http://www.verses.ru/translate/160.html
18. The Handbook of Technology Foresight / Miles I., Popper, R. (Eds.). – Cheltenham: Edward Elgar, 2008
19. Popper R. Global Mapping Report 2007 / R. Popper, M. Keenan, I. Miles, M. Butter, G. Sainz // European Foresight Monitoring Network report to the EC www.efmn.eu. – 2007.
20. Saritas O. Systems Thinking for Foresight, Unpublished Ph.D. Thesis / O. Saritas. – University of Manchester: PREST, 2006.
21. Wells H.G. Wanted – Professors of Foresight! Aired by the BBC on 19 November, 1932. – Retrieved from: http://foresightinternational.com.au/wp-content/uploads/2015/09/Wells_Wanted_Profs_of_Fsight_1932.pdf

REFERENCES

1. Boyko, A.S. (2011). Razrabotka innovatsionnyih strategiy razvitiya regiona [Development of innovative strategies of regional development] *Ekonomichni innovatsiyi. Vypusk 43: Ukrayins'ke Prychornomor»ya v natsional'nykh i mizhnarodnykh koordynatakh rozvytku: rehional'nyy vymir. Zbirnyk naukovykh prats'*. – Odesa: Instytut problem rynku ta ekonomiko-ekolohichnykh doslidzhen' NAN Ukrayiny
2. Boykova, M.V., & Salazkin, M.G. (2001). Forsayt v Germanii [Foresight in Germany]. *Forsayt, 1*
3. Yemel'yanenko, L.M. (2008). Forsayt-metodolohiya stratehichnoho upravlinnya innovatsiynym rozvytkom suspil'stva [The foresight methodology strategic management of innovative development of society] [Electronic resource]. *Visnyk Skhidnoukrayins'koho natsional'noho universytetu imeni Volodymyra Dalya, 10*
4. Kvasha, T.K. (2010). Vybir priorytetnykh napryamkiv naukovo-tekhnolohichnoho rozvytku z vykorystannyam forsaytu [The choice of priority directions of scientific-technological development using foresight]. *Problemy rozvytku informatsiynoho suspil'stva – Problems of information society development: Proceedings of the II-nd International forum.* Kyiv: UkrINTEI
5. Kryvoshein, V.V. (2017). Delfi yak bazova forsait-tekhnolohiia sotsialno-politychnoi ryzykolohii [Delphi as the basic foresight technology of socio-political riskology]. *Scientific and theoretical almanac «Grani», 20 (7),* 57-64.
6. Kravchenko, T.A. (2015). Dotsilnist vykorystannia metodolohii forsaitu pry rozrobtsi Yedynoi kompleksnoi stratehii rozvytku silskoho hospodarstva ta silskykh terytorii na 2015-2020 rr. [The expediency of using the foresight methodology in the development of the Integrated Integrated Strategy for the Development of Agriculture and Rural Territories for 2015-2020]. *Aspects of Public Administration, 3 (4),* 121-129
7. Lyuds`ky`j kapital Ukrayiny` 2025. Pidsumky` forsajtu [Human capital of Ukraine 2025. The results of the foresight]. Retrieved from: http://wikicitynomica.org/future/lyudskiy-kapital-ukraini-2025-pidsumki-forsaytu.html
8. Malova, T.I. (2008). Perspektivy realizatsii natsionalnoy programmyi forsayt (foresight) v Ukraine [The prospects for the implementation of the national program foresight in Ukraine]. *Visnyk Donets'koho Natsional'noho universytetu. Seriya: Ekonomika i pravo, 2,* 167-171.
9. Fedulova, L.I. *Novitni pidkhody do formuvannya stratehiyi rozvytku rehioniv: metodolohiya "Forsayt" [Innovative approaches to formation of strategy of development of regions: methodology "foresight"].* Retrieved from: www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/zbirnuk_RE_ 4_139.pdf.
10. Fedulova, L.I. (2008). Forsayt: suchasna metodolohiya tekhnolohichnoho prohnozuvannya [Foresigth: modern methodology of technological forecasting]. *Ekonomika i prohnozuvannya, 3,* 106-120
11. *Forsayt v Ukraine [Foresight in Ukraine]*. Retrieved from: http://www.uintei.kiev.ua/foresight/ua/ua_foresight.php

12. *Forsayt ekonomiky Ukrayiny: seredn'ostrokovyy (2015–2020 roky) i dovhostrokovyy (2020–2030 roky) chasovi horyzonty (versiya dlya obhovorennya) [The foresight of economy of Ukraine: medium term (2015-2020) and long term (2020-2030) horizons (version for discussion)]*. (2015). Kyyiv : NTUU «KPI»
13. *Forsayt v gosudarstvennom i munitsipalnom upravlenii [Foresight in state and municipal management] [Electronic resource]*. Retrieved from: http://www.bshe.ru/ours_programs/forsite_gov_management
14. Cuosa, T. (2011). *Practicing strategic foresight in government. The cases of Finland, Singapore and European Union*. Singapore: S.Rajaratnam Studies
15. Gokhberg, L. (2013). *Indicators for Science, Technology and Innovation on the Crossroad to Foresight, in: Science, Technology and Innovation Policy for the Futur*e – Potentials and Limits of Foresight Studies. Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London: Springer.
16. Habegger, B. (2010). Strategic foresight in public policy: reviewing the experiences of the UK, Singapore and the Netherlands. *Futures, 42,* 49-58.
17. *Kettering Charlz Franklin* [Electronic resource]. Retrieved from: http://www.verses.ru/translate/160.html.
18. Miles, I., & Popper, R. (Eds.). (2008). *The Handbook of Technology Foresight.* Cheltenham: Edward Elgar.
19. Popper, R., Keenan, M., Miles, I., Butter, M., & Sainz, G. (2007) *Global Mapping Report 2007, European Foresight Monitoring Network report to the EC* www.efmn.eu.
20. Saritas, O. (2006) *Systems Thinking for Foresigh*t, Unpublished Ph.D. Thesis, PREST, University of Manchester .
21. Wells, H.G. *Wanted – Professors of Foresight!* Aired by the BBC on 19 November, 1932. Retrieved from: http://foresightinternational.com.au/wp-content/uploads/2015/09/Wells_Wanted_Profs_of_Fsight_1932.pdf.

Квітка Сергій Андрійович
Доктор державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Kvitka Serhii
Doctor of Public Administration, professor
Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., 49044, Dnipro

Email: skvitka@i.ua ORCID: 0000-0003-3786-9589

Цитированння: Квітка С. А. Форсайт в публічному управлінні: методи і перспективи реалізації в Україні / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 8. – С. 56-70.

Citation: Kvitka, S. A. (2018). Forsait v publichnomu upravlinni: metody i perspektyvy realizatsii v Ukraini [Foresight in Public Administration: Methods and Perspectives of Implementation in Ukraine]. *Public administration aspects, 6 (8),* 56-70.

Стаття надійшла / Article arrived: 07.08.2018 Схвалено до друку / Accepted: 23.08.2018

DOI: 10.15421/151848 УДК: 351

Інституційні та нормативно-правові засади діяльності малого підприємництва

Осадчук С. В., Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Стаття присвячена актуалізації розуміння факторів, що впливають на показники малого і середнього бізнесу, і особливо зростання. Ця стаття також демонструє, що, незважаючи на те, що чинна нормативно-правова та інформаційна компонента сприяє розвиненню теоретичної бази знань, сучасне розуміння ділової активності та рівень теоретизації за темою дослідження залишається неповним. У статті наведено теоретичне обґрунтування доцільності подальшого розвитку системи державного управління розвитком малого підприємництва. Зокрема, в ній визначено сутність малого підприємництва. Проаналізовано інституційне та нормативно-правове забезпечення діяльності малого підприємництва. Проаналізовано показники діяльності малого підприємництва за останні роки. Встановлено негативний тренд розвитку та умов щодо нього для малого підприємництва. Визначений світовий тренд розвитку ринку за участю суб'єктів малого підприємництва. Виявлено найбільш пріоритетні та найменш прибуткові проекти в малому підприємництві. Наголошено на необхідності створення більш сприятливих умов для розвитку малого підприємництва з боку держави. Результати дослідження показують, що розмір і вік підприємства домінують в продуктивності і важливіше стратегії і підприємницьких характеристик власника. Було також встановлено, що бізнес-план має важливе значення в економічному розвитку. Дана робота спрямована на сприяння розвитку наукової літератури за факторами, які впливають на роботу малого підприємництва за допомогою актуалізації поточних проблемних складових.

Ключові слова: *підприємництво, інфраструктура, інститут, державна політика, підтримка, державне регулювання, податки, інституція*

Institutional and normative legal basis of small business activity

Osadchuk S.V., Odessa Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

This paper aims to contribute to the understanding of the factors that influence small to medium-sized enterprise (SME) performance and particularly, growth. However, the paper also demonstrates that although contributing to the knowledge base, our understandings of business performance and levels of theorising remain incomplete. The paper provides a theoretical justification for the expediency of further development of the system of state management of small business development. In particular, it defines the basics of small business. It analyzes the institutional and normative support of small business activity. There have been analyzed the indicators of small business activity in recent years. There was established a negative trend of development and conditions for it for small businesses in it. The world trend of development of the market with participation of subjects of small business is defined. The most priority and least profitable projects in small business have been revealed. There was emphasized the necessity of creating more favorable conditions for development of small business by the state. The results suggest that size and age of enterprise dominate performance and are more important than strategy and the entrepreneurial characteristics of the owner. Using new data that samples early stage entrepreneurs just prior to business start up, it showed that few small businesses intend to bring a new idea to market. Instead, most intend to provide an existing service to an existing market. Having a business plan was also found to be important in the economic development. This paper seeks to contribute to the development of the literature on factors that influence the performance of businesses through a robust empirical study by updating the current problem components. Collectively, these results suggest that there are other first order reasons why small businesses form aside from the innovation or growth motives which are embedded in most theories of entrepreneurship. And this reasons connected with governance and rules of its realisation in state.

Keywords: *entrepreneurship, infrastructure, institute, state policy, support, state regulation, taxes, institution.*

Институциональные и нормативно-правовые основы деятельности малого предпринимательства

Осадчук С. В., Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена актуализации понимания факторов, влияющих на показатели малого и среднего бизнеса, и особенно роста. Эта статья также показывает, что, несмотря на то, что действующая нормативно-правовая и информационная компонента способствует развитию теоретической базы знаний, современное понимание деловой активности и уровень теоретизации по теме исследования остается неполным. В статье приведено теоретическое обоснование целесообразности дальнейшего развития системы государственного управления развитием малого предпринимательства. В частности, в ней определена сущность малого предпринимательства. Проанализированы институциональное и нормативно-правовое обеспечение деятельности малого предпринимательства. Проанализированы показатели деятельности малого предпринимательства за последние годы. Установлен негативный тренд развития и условий по поводу него для малого предпринимательства. Определен мировой тренд развития рынка с участием субъектов малого предпринимательства. Выявлены наиболее приоритетные и наименее прибыльные проекты в малом предпринимательстве. Отмечена необходимость создания более благоприятных условий для развития малого предпринимательства со стороны государства. Результаты исследования показывают, что размер и возраст предприятия доминируют в производительности и важнее стратегии и предпринимательских характеристик владельца. Было также установлено, что бизнес-план имеет важное значение в экономическом развитии. Настоящая работа направлена на содействие развитию научной литературы по факторам, которые влияют на работу малого предпринимательства посредством актуализации текущих проблемных составляющих.

Ключевые слова: *предпринимательство, инфраструктура, институт, государственная политика, поддержка, государственное регулирование, налоги, институция*

Постановка проблеми

Розвиток малого підприємництва в Україні відбувається в непростих умовах, що пов'язані з соціально-економічними та політичними процесами в суспільстві. Нагальними для підприємництва є обмеження фінансово-кредитних можливостей, значне податкове навантаження, недостатність висококваліфікованих кадрів. На сьогоднішній день актуалізується питання подальшого якісного розвитку малого підприємництва, оскільки саме цей сектор створює значну кількість робочих місць насамперед в галузях, що не потребують значних капіталовкладень, стимулює конкуренцію, є більш гнучким та оперативно реагує на зміни ринкових умов. У вітчизняній економіці ще не в повній мірі створено сприятливі умови функціонування малих підприємницьких структур, постійних змін зазнає нормативно-правове забезпечення регулювання діяльності даного сектору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Інструменти державної політики розвитку малого та середнього підприємництва в Україні розглянуто в працях Чемерис О.М., Банера Н.П. [1, 11]; механізми податкової підтримки та протиріччя в оподаткуванні малого підприємництва висвітлено науковцями Луніною І.О., Короткевич О.В., Фроловою Н.Б. та ін. [5] Деякі аспекти інституційного та нормативно-правового забезпечення розглядали в своїх працях науковці Гринів Ю.О., Омаров А.М. [3, 6]. Проте нормативно-правові та інституційні аспекти забезпечення діяльності малого підприємства зазнають змін і потребують подальшого вивчення.

Формулювання мети статті

Дослідити інституційні та нормативно-правові засади діяльності малого підприємництва.

Виклад основного матеріалу дослідження

Головний зміст підприємництва як основи діяльності складає конституційне право громадян на підприємницьку діяльність. Відповідно до статті 42 Конституції України [4] кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава також забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності.

Законом України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні»[9] визначено правові та економічні засади державної політики у сфері підтримки та розвитку малого і середнього підприємництва. Зазначено, що відносини, пов'язані з розвитком малого і середнього підприємництва в Україні, базуються на Конституції України і регулюються Господарським, Цивільним та Податковим кодексами України.

Відповідно до ст.55 Господарського кодексу [2] України за критеріями кількості працюючих та доходів від будь-якої діяльності за рік суб'єкти господарювання поділяються на суб'єкти великого, середнього, малого підприємництва суб'єкти мікропідприємництва.

Суб'єктами малого підприємництва є: фізичні особи – підприємці та юридичні особи - суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) не перевищує 50 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну 10 мільйонам євро. При цьому сума доходу обчислюється відповідно до середньорічного курсу НБУ.

Суб'єктами мікропідприємництва є: фізичні особи – підприємці та юридичні особи - суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) не перевищує 10 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну 2 мільйонам євро. За даними Державної служби статистики [7] в 2017 р. переважну кількість підприємств становили саме мікропідприємства.

Проведеним аналізом встановлено наступне.

За останніми статистичними даними, у 2016 році в Україні існує 383 суб'єкти великого підприємництва (або 0,02% загальної кількості суб'єктів господарювання), решта - суб'єкти малого і середнього підприємництва, в тому числі 14832 суб'єктів середнього підприємництва. 1,85 млн. суб'єктів малого підприємництва (291,1 тис. малих підприємств та 1,56 млн. фізичних осіб - підприємців). тобто, 99% від загальної кількості підприємств становлять саме малі підприємства, а серед фізичних осіб підприємців 99,9% становлять саме суб'єкти малого підприємництва. Переважну частину малих підприємств становлять мікропідприємства (частка мікропідприємств у загальній сумі малих підприємств становила в 2016 р. 85%; аналогічно переважну частину суб'єктів малого підприємництва – фізичних осіб становили суб'єкти мікропідприємництва – 99,5%.)/ У 2016 році кількість суб'єктів малого підприємництва скоротилась на 107 тис. од., або на 5% порівняно з 2015 роком. Динаміку суб'єктів малого підприємництва за 2010-2016 рр. показано на Рис. 1.

Рис. 1. Динаміка кількості суб'єктів малого підприємництва-фізичних осіб за 2010-2016 рр.

Обсяг реалізованої продукції суб'єктами малого підприємництва в 2016 р. склав 1652 млн. грн., що становить 25% від загального обсягу реалізації. При цьому переважну частину (71% по даному показнику) забезпечують малі підприємства. В середньому за рік обсяг реалізації по одному підприємцю складає 304,6 тис. грн., а по одному малому підприємству 4046 тис. грн., тобто в 13 раз. більше.

Слід відзначити, що в якості однієї з основних бізнес-функцій, що підтримують майже всі види індивідуальної і корпоративної підприємницької діяльності, є бухгалтерські послуги, які наразі у світі користуються великим попитом - і клієнти готові платити. Завдяки таким послугам, які охоплюють бізнес-аутсорсинг, особисте фінансове планування, бухгалтерія і податкова підготовка, ця динамічна область формує значний потенціал. Це визначається відсутністю вкладень на початкові витрати для професіоналів поза офісом, програмного забезпечення, мінімальної робочої сили і електроніки. Поряд із цим, в Україні цей сегмент не має практичного розповсюдження, здебільшого за рахунок мобільності інформаційного базису, на якому заснована ця бізнесова платформа.

Розглядаючи найприбутковіші малі підприємства, важливо також вказати на ті підприємства, для яких збереження прибутковості є більш складним завданням. За середнього чистого прибутку, це найменш прибуткові малі підприємства 2016 року:

видобуток нафти і газу (-7,6%): за таких високих накладних витрат навіть виручка, доступна в цьому секторі з високим попитом, не може враховувати величезні потреби в обладнанні та людському капіталі;

підтримка діяльності з видобутку корисних копалин (0,6%): видобуток може бути надзвичайно дорогим, вимагаючи величезних витрат на обладнання, висококваліфіковану робочу силу і повільних процесів, що призводить до втрати потоків доходів, які не завжди можуть перекрити витрати;

виробництво напоїв (0,8%): поєднання дорогого виробничого обладнання, складських площ і надзвичайно недорогих продуктів ускладнює розрив в галузі напоїв;

продовольчі та супутні товари торговців оптовиків (1,9%): з такою кількістю різних джерел продукції, в тому числі великих і дрібних ферм і виробників, пошук і поставка бакалійних товарів залишає мало місця для значних прибутків;

магазини газонів і садових приладдя (2,0%): у більшості районів країни не потрібно цілорічний доступ до обладнання для газонів і садів, що ускладнює просування в цій нишевій сфері.

Діяльність малого підприємництва забезпечується інституційними та нормативно-правовими механізмами.

Інституційне середовище регулювання розвитку малого та середнього підприємництва в Україні складається з:

Президента України – глава держави; має право законодавчої ініціативи, в тому числі стосовно питань розвитку малого підприємництва;

Верховної Ради України – має право законодавчої ініціативи, в тому числі стосовно питань розвитку малого підприємництва;

Кабінету Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади; забезпечує здійснення внутрішньої політики держави; має право законодавчої ініціативи, в тому числі стосовно питань підприємництва;

Комітету Верховної Ради України з питань промислової політики та підприємництва – здійснює законопроектну роботу, готує, попередньо розглядає питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України, та виконує контрольні функції, зокрема, у сфері розвитку малого підприємництва;

Відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 459, Міністерство економічного розвитку і торгівлі є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію політики у сфері підприємництва – з 2014 року після передачі цієї функції від Державної служби з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва. Інші центральні органи виконавчої влади, які в межах повноважень прямо чи опосередковано впливають на розвиток малого підприємництва, а саме: Міністерство

фінансів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство соціальної політики, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство юстиції України, Державна регуляторна служба України та інші;

Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України – постійно діючий консультативно-дорадчий орган; готує пропозиції щодо створення правових, економічних та організаційних умов для подальшого розвитку підприємницької діяльності;

місцевих державних адміністрацій – забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, у тому числі програм розвитку малого та середнього підприємництва, які фінансуються за рахунок місцевих бюджетів або інших не заборонених законодавством джерел;

інфраструктури підтримки малого підприємництва – об'єднання суб'єктів господарювання, наукові установи, консультаційно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси суб'єктів господарювання, в тому числі Торгово-промислова палата України; 25 регіональних торгово-промислових палат; громадські об'єднання підприємців та роботодавців.

Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» є підґрунтям для розвитку малого та середнього підприємництва, що визначає: принципи та напрями політики; інститути розвитку МСП (включно із спеціально уповноваженим органом у сфері розвитку малого і середнього підприємництва); консультативні та дорадчі органи з питань розвитку малого та середнього підприємництва; державну підтримка та інфраструктура для розвитку малого підприємництва; Українського фонду підтримки підприємництва;

24 травня 2017 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України №504-р схвалено Стратегію розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року [10]. Передбачається, що реалізація Стратегії здійснюватиметься за такими стратегічними напрямами:

1. Створення сприятливого середовища для розвитку малого і середнього підприємництва;
2. Розширення доступу малого і середнього підприємництва до фінансування;
3. Спрощення податкового адміністрування для малого і середнього підприємництва;
4. Популяризація підприємницької культури та розвиток підприємницьких навичок;
5. Сприяння експорту/інтернаціоналізації малого і середнього підприємництва;
6. Підвищення конкурентоспроможності та інноваційного потенціалу малого і середнього підприємництва.

Підприємства в Україні ведуть діяльність на загальній або спрощеній системі оподаткування. Спрощена система оподаткування була запроваджена в 1998 році з метою стимулювання розвитку малого підприємництва.

З 01.01.2012 набрали чинності положення Податкового кодексу України [8], відповідно до яких юридичні особи або фізичні особи-підприємці можуть сплачувати єдиний податок (замість окремих податків та зборів) та мають право на спрощені процедури обліку та звітності, що є важливим для малих підприємств, адже податкове адміністрування вважається однією з основних перешкод для розвитку підприємництва. За найманих працівників такі підприємства мають сплачувати податок з доходів фізичних осіб та єдиний соціальний внесок. На заробітну плату найманих працівників нараховується ЄСВ у розмірі 22 % від розміру мінімальної заробітної плати. По спрощеній системі оподаткування існує чотири групи платників податків. Максимальний обсяг доходу, який дозволяє перебувати на спрощеній системі оподаткування становить 5 млн. грн.

В Україні на сектор малого та середнього підприємництва припадає 79,1 % всіх зайнятих працівників та 59 % доданої вартості, що є вищими показниками, ніж в деяких європейських країнах. Мале підприємництво є неоднорідними, а розвиток сектору вимагає різних підходів до формування політики. Протягом 2012-2016 років кількість перевірок була значно скорочено, що в більшій

мірі пояснюється мораторієм на перевірку малих підприємств, а також оптимізацією кількості державних органів влади, віднесених до контролюючих органів. Починаючи з 2016 року дозволяється проводити лише одну комплексну перевірку на рік із попереднім інформуванням. ДФС має проводити перевірку, ґрунтуючись на прозорому аналізі ризиків. Про перевірку необхідно повідомляти заздалегідь, узгоджувати її, що дозволить зменшити відповідні витрати та час суб'єктів господарювання. Тривалість перевірок також має скоротитися та не впливати на звичайну діяльність суб'єкта господарювання. Регіональний рівень розвитку малого та середнього підприємництва значно відрізняється в регіональному розрізі. Крім того, не у всіх регіонах реалізуються стратегії розвитку МСП. Стратегії розвитку МСП та і інші програмні документи часто не узгоджуються із державною політикою, не застосовуються послідовно, отримують низький рівень фінансування і не мають розвиненої інфраструктури.

Висновки дослідження

Початок успішної компанії залежить від багатьох факторів, від державного управління і бізнесового досвіду до наявних у підприємництва ресурсів і міцного бізнес-плану. У той час як жодна промисловість не може похвалитися гарантованим успіхом, ті, у кого вищий середній чистий прибуток, краще позиціонуються для потенційного процвітання.

Інституційне забезпечення діяльності малого підприємництва є досить потужним та подекуди розрізненим. Незважаючи на значну кількість різноманітних органів, діяльність яких направлена на підтримку малого підприємництва, результативність їх діяльності ще є не достатньо високою. Прийнята Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні чітко окреслює напрями її реалізації. Нормативно-правові акти, що стосуються діяльності малого підприємництва, зазнають постійних змін, потребують детального вивчення як з боку підприємців, так і фахівців, діяльність яких пов'язана з даними питаннями. Подальшу діяльність малого підприємництва вбачаємо у створенні більш сприятливих умов для його розвитку з боку держави з застосуванням інструментів фінансового впливу.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Банера Н. П. Сучасний стан діяльності малих підприємств Львівської області / Н. П. Банера // Вісник Одеського національного університету Серія «Економіка» Том 21 Випуск 2.2016. – Одеса: ФОП Головко О.А., 2016. – С. 60-64.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV/. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15
3. Гринів Ю. О. Аналіз підходів до оцінки інноваційного розвитку малого підприємництва регіону / Ю. О. Гринів // Формування ринкових відносин в Україні. - 2016. - № 2. - С. 106-111.
4. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР /. – Режим доступу:: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр
5. Луніна І.О. Шляхи мінімізації впливу фінансової кризи на бюджет України / І.О.Луніна, В.В.Баліцька, О.В. Короткевич, Н.Б.Фролова // Фінанси України. – 2008. – №12. – С. 22-32.
6. Омаров А.М. Господарсько-правове забезпечення малого підприємництва в Україні / А. М. Омаров // Економічна теорія та право. - 2016. - № 1. - С. 159-170.
7. Офіційний сайт Державної служби статистики: – Режим доступу http://www.ukrstat.gov.ua/
8. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. 2755-VI. – Режим доступу: http:// http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.
9. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22.03.2012 р. №4618-VI,. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17
10. Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2017 р. № 504-2017-р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-%D1%80).
11. Чемерис О. Державна політика розвитку малого та середнього підприємництва в Україні у контексті результативності / О. Чемерис // Ефективність державного управління. – 2017. – Вип. 3(52). – Ч. 2. – С. 234-250.

REFERENCES

1. Bannera, N.P. (2016). Suchasnyi stan diialnosti malykh pidpryiemstv Lvivskoi oblasti [Modern state of activity of small enterprises of Lviv region]. *Bulletin of the Odessa national university, 21(2),* 60-64.
2. *Hospodarskyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 r. № 436-IV [The Commercial Code of Ukraine (the Low by 16.01.2003 p. No 436)].* Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15.
3. Gryniv, Y. O. (2016). Analiz pidkhodiv do otsinky innovatsiinoho rozvytku maloho pidpryiemnytstva rehionu [Analysis of approaches to the assessment of innovative development of small business in the region]. *Formation of market relations in Ukraine, 2,* 106-111.
4. *Konstytutsiia Ukrainy: Zakon vid 28.06.1996 r. №254k/96-VR [The Constitution of Ukraine (the Low by 28.06.1996 p. No254к/96-ВР)].* Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
5. Lunina, I.O., Balitska, V.V., Korotkevich, O.V., & Frolova, N.B. (2008). Shliakhy minimizatsii vplyvu finansovoi kryzy na biudzhet Ukrainy [Ways to minimize the impact of the financial crisis on the budget of Ukraine]. *Finances of Ukraine,* 12, 22-32.
6. Omarov, A.M. (2016). Hospodarsko-pravove zabezpechennia maloho pidpryiemnytstva v Ukraini [Economic and Legal Support of Small Entrepreneurship in Ukraine]. *Economic Theory and Law, 1,* 159-170.
7. *Ofitsiinyi sait Derzhavnoi sluzhby statystyky [Official site of the State Statistics Service].* Retrieved from: http://www.ukrstat.gov.ua/.
8. *Podatkovyi kodeks Ukrainy vid 02.12.2010 r. 2755-VI/ [Tax Code of Ukraine (the Low by 02.12.2010 No2755-VI)].* Retrieved from: http:// http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.
9. *Pro rozvytok ta derzhavnu pidtrymku maloho i serednoho pidpryiemnytstva v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 22.03.2012 r. №4618-VI [About development and state support of small and medium enterprises in Ukraine (the Low by 22.03.2012 No4618-VI)].* Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17.
10. *Stratehiia rozvytku maloho i serednoho pidpryiemnytstva v Ukraini na period do 2020 roku: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.07.2017 r. № 504-2017-r [The Strategy for the Development of Small and Medium-Sized Entrepreneurship in Ukraine for the Period up to 2020 (the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine by 24.07.2017 p. No504-2017-p)].* Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-%D1%80).
11. Chemerys, O. (2017). Derzhavna polityka rozvytku maloho ta serednoho pidpryiemnytstva v Ukraini u konteksti rezultatyvnosti [State Policy of Small and Medium Enterprise Development in Ukraine in the Context of Effectiveness.] *Efficiency of Public Administration, 3,* 234-250.

Осадчук Світлана Вікторівна
Кандидат державного управління, доцент
Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
65000, Одеса, Генуезька вулиця, 22

Osadchuk Svitlana
PhD of Public Administration, Associate Professor
Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
22, Henuezka St., 65000, Odesa, Ukraine

Email: osadchuk1@ukr.net

Цитирование: Осадчук С. В. Інституційні та нормативно-правові засади діяльності малого підприємництва / С. В. Осадчук // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 8. – С. 71-77.

Citation: Osadchuk, S. V. (2018). Instytutsiini ta normatyvno-pravovi zasady diialnosti maloho pidpryiemnytstva [Institutional and normative legal basis of small business activity]. *Public administration aspects, 6 (8),* 71-77.

Стаття надійшла / Article arrived: 09.07.2018 Схвалено до друку / Accepted: 24.08.2018