

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Асоціація докторів наук з державного управління

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: теорія та практика

**збірник наукових праць
Випуск 1(17)**

Харків
Видавництво “ДокНаукДержУпр”
2014

УДК (351+342+321+316) (062.552)''540*3''

ББК 67

П 88

Рекомендовано до друку Вченою Радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, протокол № 2/190-6 від 11 лютого 2014 р

Постановою президії ВАК України від 30 березня 2011 р. № 1-05/3 "Про внесення періодичних друкованих наукових фахових видань до нового переліку наукових фахових видань України" збірник наукових праць "Публічне управління: теорія та практика" включений до Переліку наукових фахових видань України в галузі науки "Державне управління"

У відповідності до Ліцензійного договору № 432-07/2013 від 24 липня 2013 р. збірник наукових праць "Публічне управління: теорія та практика" у повнотекстовому форматі входить до міжнародної наукометричної бази Російського індексу наукового цитування (РИНЦ), інтегрованої з такими системами як Web of Science та Scopus

Згідно з наказом Міністерства освіти та науки України від 17.10.12 року № 1112 "Про опублікування результатів дисертацій на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук" публікації у вітчизняних фахових збірниках наукових праць, які включені до міжнародних наукометричних баз, прирівнюються до іноземних публікацій

Офіційний веб-сайт журналу: <http://putr.in.ua>

Редакційна колегія:

Василь Мартиненко, д.держ.упр., проф. –
головний редактор;

Олександр Радченко, д.держ.упр., проф. –
науковий редактор;

Юрій Куц, д.держ.упр., проф. – заступник
головного редактора;

Костянтин Козлов, к.держ.упр., доц. –
відповідальний секретар;

Володимир Бабаєв, д.держ.упр., проф.;

Валерій Бакуменко, д.держ.упр., проф.;

Володимир Бульба, д.держ.упр., проф.;

Наталія Гончарук, д.держ.упр., доц.;

Андрій Дегтяр, д.держ.упр., проф.;

Ніна Діденко, д.держ.упр., доц.;

Олена Долгальова, д.держ.упр., проф.;

Дмитро Карамішев, д.держ.упр., доц.;

Олексій Крюков, д.держ.упр., проф.;

Микола Латинін, д.держ.упр., проф.;

Наталія Липовська, д.держ.упр., доц.;

Валентина Мамонова, д.держ.упр., проф.;

Олександр Мельников, д.держ.упр., проф.;

Тетяна Пахомова, д.держ.упр., проф.;

Сергій Серьогін, д.держ.упр., проф.;

Світлана Хаджирадєва, д.держ.упр., проф.;

Юрій Шаров, д.держ.упр., проф.

Едуард Афонін, д.соц.н., проф.;

Олена Донченко, д.соц.н., проф.;

Марія Пірен, д.соц.н., проф.;

Анатолій Ручка, д.соц.н., проф.;

Юрій Сурмін, д.соц.н., проф.;

Лариса Хижняк, д.соц.н., проф.;

Микола Головатий, д.політ.н., проф.;

Валентина Гошовська, д.політ.н., проф.;

Олександр Соснін, д.політ.н., проф.;

Сергій Телешун, д.політ.н., проф.;

Юрій Шайгородський, д.політ.н.;

Леонід Шкляр, д.політ.н., проф.

Олег Амосов, д. е. н., проф.;

Бадирхан Дадашев, д. е. н., доц.;

Вячеслав Дорофієнко, д. е. н., проф.;

Олександр Поважний, д. е. н., проф.;

Олександр Горелік, проф. (США);

Олександр Кучабський, проф. (Польща);

Гергана Жулева доктор наук, (Болгарія).

NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION
THE PRESIDENT OF UKRAINE
KHARKIV REGIONAL INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION
ASSOCIATION OF DOCTORS OF SCIENCES ON PUBLIC ADMINISTRATION

PUBLIC MANAGEMENT: theory and practice

Issue 1(17)

Kharkiv
Publishing House “DokNaukDerhzUpr”
2014

UDC (351+342+321+316) (062.552)"540*3"

BBK 67

P 88

*Issue approved by the Academic Council of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration
National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, the minutes № 2/190-6,
February 11, 2014.*

*Collection of Scientific Works "Public Management: theory and practice" was included in the
list of Ukrainian specialized scientific editions in Public Administration by the Resolution of the
Presidium of Higher Attestation Commission of Ukraine "On inclusion the periodical printing
scientific specialized editions in the new list of scientific specialized issues of Ukraine", Resolution
№ 1-05/3, March 30, 2011*

**In accordance with the License Agreement № 432-07/2013 from July, 24, 2013, the Collection
of Scientific Works "Public Management: theory and practice" in full-text format is put on
the list of the international Scientometrics base of the Russian Scientific Citation Index (RSCI),
integrated with such systems as Web of Science and Scopus**

According to the Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine № 1112 from
October, 17, 2012, "On publication the results of the thesis for getting the scientific degree
of doctor and candidate of sciences" the publications in national collections of scientific works
included in international scientometric databases, are equate with the foreign publications

The Official Website of the Journal: <http://putp.in.ua>

Editorial Board:

Vasyl Martynenko , D.Publ.Adm., Prof. – Editor-in-Chief;	Serhii Serohin , D.Publ.Adm., Prof.;
Oleksandr Radchenko , D.Publ.Adm., Prof. - Editor-in-Science;	Yurii Sharov , D.Publ.Adm., Prof.
Yurii Kuts , D.Publ.Adm., Prof. - Deputy Editor-in-Chief;	Eduard Afonin , D.Soc.Sci., Prof.;
Kostyantyn Kozlov , PhD.Publ.Adm., Ass.Prof. - Executive Secr.;	Olena Donchenko , D.Soc.Sci., Prof.;
Viktor Tsybenko , MPA, IT-editor;	Larysa Khyzhniak , D.Soc.Sci., Prof.;
Volodymyr Babaev , D.Publ.Adm., Prof.;	Mariia Piren , D.Soc.Sci., Prof.;
Valerii Bakumenko , D.Publ.Adm., Prof.;	Anatolii Ruchka , D.Soc.Sci., Prof.;
Volodymyr Bulba , D.Publ.Adm., Ass.Prof.;	Yurii Surmin , D.Soc.Sci., Prof.;
Nataliia Honcharuk , D.Publ.Adm., Ass.Prof.;	Mykola Golovatyi , D.Pol.Sci., Prof.;
Andrii Diehtiar , D.Publ.Adm., Prof.;	Valentyna Hoshovska , D.Pol.Sci., Prof.;
Nina Didenko , D.Publ.Adm., Ass. Prof.;	Oleksandr Sosnin , D.Pol.Sci., Prof.;
Olena Dolhalova , D.Publ.Adm., Prof.;	Serhii Teleshun , D.Pol.Sci., Prof.;
Dmytro Karamyshev , D.Publ.Adm., Ass.Prof.	Yurii Shaihorodskyi , D.Pol.Sci.;
Svitlana Khadzhyradeva , D.Publ.Adm., Prof.;	Leonid Shklyar , D.Pol.Sci., Prof.
Oleksii Kriukov , D.Publ.Adm., Prof.;	Oleh Amosov , D.E.Sci., Prof.;
Mykola Latynin , D.Publ.Adm., Prof.;	Badurkhan Dadashev , D.E.Sci., Prof.;
Nataliia Lypovska , D.Publ.Adm., Ass.Prof.;	Viacheslav Dorofiienko , D.E.Sci., Prof.;
Valentyna Mamonova , D.Publ.Adm., Prof.;	Oleksandr Povazhnyj , D.E.Sci., Prof.;
Oleksandr Melnykov , D.Publ.Adm., Prof.;	Svetlana Cheremisina , D.E.Sci., Prof.;
Tetiana Pakhomova , D.Publ.Adm., Prof.;	
	Oleksandr Gorelik , PhD, Prof. (USA);
	Oleksandr Kuchabski , Prof. (Poland);
	Gergana Zhuleva , Prof. (Bulgarian)

Валерій БАКУМЕНКО

**ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПАСПОРТІВ
СПЕЦІАЛЬНОСТЕЙ ШЛЯХОМ СИСТЕМНОГО
АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Постановка проблеми. За радянських часів не було виокремлено галузь науки «Державне управління» й питання державного управління переважно досліджувалися у галузі наук «Право» за спеціальностями «Конституційне право», «Муніципальне право», «Адміністративне право». Ця ситуація автоматично була перенесена вченими-правовиками радянських часів у структуру наукових спеціальностей незалежної України (див. наприклад спеціальність 12.00.02 та 12.00.07) й зараз, у зв'язку з виділенням галузі науки «Державне управління», призвела до неприйняття часткою них цієї галузі наук й постійними спробами обмеження її поля досліджень відповідно до власних інтересів. Є окремі, але не настільки принципові, питання розмежування поля досліджень галузі науки «Державне управління» й з іншими науковими галузями, що також пов'язані з її лігімізацією лише у 1997 року, відсутністю за радянських часів та у перші роки незалежності України, а, відтак, й заповненням наукового поля державного управління іншими науковими галузями. У зв'язку з цим, виникає необхідність уточнення шляхом системного аналізу та наукового обґрунтування паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» з урахуванням сучасних реалій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безпосередньо на цю тему публікацій немає. В той же час є ґрунтовні енциклопедичні, монографічні та навчальні видання, що частково використані для обґрунтування виділених в роботі базових моделей державного управління в Україні [1-7].

Метою статті є розробка підходу до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Сутність даного підходу полягає у визначенні сфери діяльності «Державне управління» шляхом виділення його науково-обґрунтованих моделей, аналізу реалій застосування таких моделей в Україні й, на цій основі, визначення пропозицій та рекомендацій щодо внесення змін у чинні паспорти спеціальностей галузі науки «Державне управління». Нижче надано тезове викладення цього підходу.

Теза 1. Системний аналіз є засобом практичної реалізації системного підходу та передбачає виділення моделі досліджуваного об'єкта, процесу, явища. Державне управління, безумовно, є масштабним явищем, що поєднує численні об'єкти та процеси. Звернемося до його визначення в Енциклопедії державного управління.

За визначенням класика державного управління Г.Атаманчука державне управління є практичним організуючим та регулюючим впливом держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади. Українські вчені Н.Нижник та С.Мосов запропонували розглядати державне управління як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб,



**БАКУМЕНКО
Валерій
Данилович,**

доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління, м. Київ.

Анотація: у статті запропоновано підхід до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності.

Ключові слова: паспорт спеціальності, системний аналіз, наукова галузь "державне управління".

УДК 35:002.8

що змінюються. З погляду системного підходу під державним управлінням слід розуміти процес цілеспрямованого впливу його суб'єкта, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, внаслідок якого задовольняються потреби держави й суспільства [1, с. 158]. Відповідно до цього визначення на рис. 1 наведено загальну модель системи державного управління.

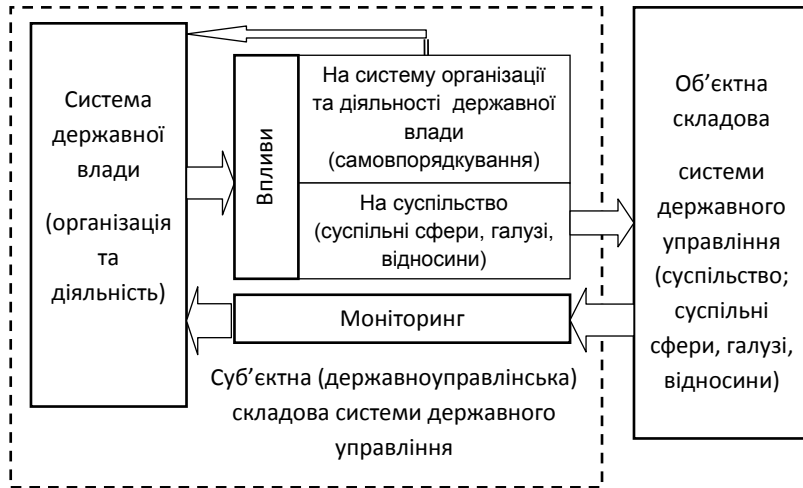


Рис. 1. Загальна модель системи державного управління.

На основі наведеної моделі можна виділити такі базові елементи суб'єктної (державно-управлінська) складової системи державного управління, що, безумовно, мають бути предметом дослідження за спеціальностями галузі науки «Державне управління», а саме: система державної влади (організація та діяльність); впливи цієї системи як на суспільство (механізми самоорганізації суспільства), так і на власну організацію та діяльність (механізми самовпорядкування); моніторинг стану суспільства та його окремих складових - суспільних сфер, галузей, відносин (механізми спостереження, оцінювання).

Розглянута модель надає можливість далі поглиблювати наше уявлення про систему державного управління шляхом більш детального розгляду виділених елементів знову ж з використанням відповідних моделей.

Теза 2. На рис. 2 наведено узагальнену модель системи державної влади (організація та діяльність) у президентській республіці.

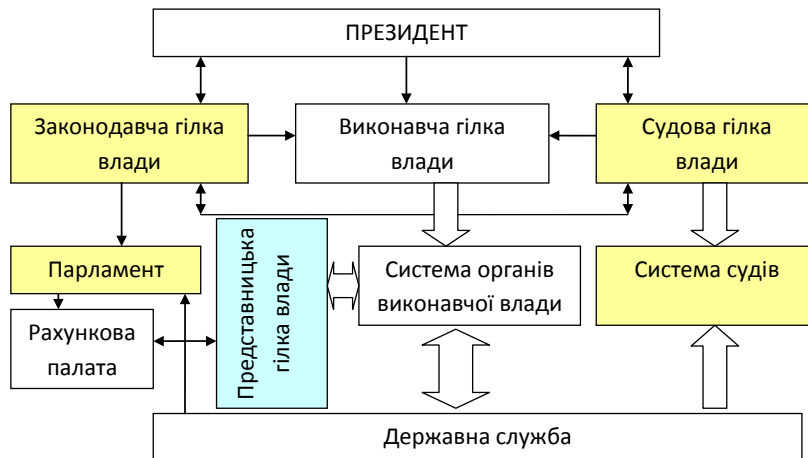


Рис. 2. Узагальнена модель системи організації та діяльності державної влади у президентській республіці.

Відповідно до цього рисунку слід виділити такі основні елементи цієї системи, а саме: президент (інститут президента країни); законодавча, виконавча та судова гілки влади; державна служба. Законодавча влада представлена єдиним органом – парламентом, у віданні якого знаходиться Рахункова палата. Виконавча гілка представлена розвиненою системою органів державної влади (уряд, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації). Судова гілка влади охоплює систему судів (загальних та спеціальних). Державна служба відноситься до системи органів виконавчої влади. Але вона виділена як окремий елемент цієї системи, оскільки здійснює функцію управління персоналом та реалізує кадрову політику у системі державної влади. Однією з її особливостей є те, що народні депутати України віднесені до державних службовців вищого рангу.

Як суттєву особливість чинної української моделі системи організації та діяльності державної влади також слід зазначити фактичну наявність «представницької гілки влади», що охоплює місцеві ради (Верховна рада АПК, обласні, районні та районні у містах ради). Їх взаємодія з урядом АПК, обласними, районними та районними у містах державними адміністраціями побудована на принципі делегування повноважень. Тобто елемент «представницька гілка влади» з його зв'язками теж має бути відображеним на рис.2.

Теза 3. В Україні визначено державний курс на євроінтеграцію. Цей процес пов'язаний зі зміною моделі державного управління, її пристосуванням до європейської. Тому на рис. 2 затушовані елементи законодавчої та судової гілок влади, парламент та система судів, оскільки в європейській моделі державне управління розглядається як підгалузь права [2, с.10,13], тобто як вся не законодавча та не судова діяльність держави або як підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність органів держави [3, с.30; 4, с.6-8].

У зв'язку з перспективою переходу до європейської моделі системи державного управління, на нашу думку, виникає недоцільність конкурувати з вченими-правовиками щодо включення питань діяльності законодавчої влади, зокрема парламентаризму, а також діяльності судової гілки влади (Конституційний та всі інші суди) до паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління». Тим більше, що ці питання вже давно включені у паспорти спеціальності галузі наук «Право».

Теза 4. На рис. 1 впливи системи державної влади, що реалізуються через систему органів державної влади, розділені на дві групи.

Перша з них – це впливи цієї системи на суспільство, завдяки яким здійснюються державне управління та державне регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин, а відтак й самоорганізація суспільства, його розвиток.

Друга група – це впливи на власну організацію та діяльність системи державної влади, завдяки яким здійснюється самовпорядкування останньої.

Оскільки державне управління поєднує державно-політичні, правові та адміністративні функції, то впливи системи державної влади можна класифікувати відповідно на державно-політичні (стратегії, концепції, державна політика), правові (нормативно-правові акти органів державної влади) та адміністративні (організаційні, менеджерські).

У свою чергу, практична реалізація впливів завжди пов'язується із застосуванням різноманітних механізмів, що являють собою практичні заходи, засоби, важелі, стимули.

Державно-управлінські механізми можна поділити на системні та прості.

Системними механізмами державного управління є інституалізація, стратегічне планування, державна політика, державне регулювання, державна підтримка, державне стимулювання, державно-управлінські реформи та трансформації, національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, державний бюджет. Системні механізми державного управління реалізуються шляхом застосування простих механізмів. Серед простих механізмів державного управ-

ліній поширеними є правові, організаційні, ресурсні (фінансові, кадрові, матеріально-технічні, інформаційні).

Теза 5. Важливу роль для організації постійного взаємозв'язку системи державної влади з суспільством відіграє моніторинг, причому не тільки як механізм спостереження та оцінювання стану суспільства, а й засіб врахування громадської думки в процесах державного управління та державного регулювання.

Моніторинг спостереження та оцінювання стану системи державної влади має здійснюватися як у межах показаного на рис. 1 (громадська думка), так і у межах самої цієї системи.

Теза 6. Оскільки йдеться про науковий супровід певної діяльності, а саме державного управління, то доцільно, на нашу думку, звернутися до його діяльної моделі. Така модель була виділена у роботі [5]. Елементами цієї моделі є:

- цілі (місія, ієрархія цілей держави, стратегія розвитку держави, державна політика);
- функціональна структура (система державного управління, тобто сукупність певних органів державної влади з їх функціями та завданнями);
- сукупність процесів (змінення стану держави, її розвиток, управління, комунікація, дослідження на державному рівні);
- засоби (державноуправлінські технології, наука державного управління, державна освіта, адміністративна культура, державний бюджет, державна служба, інші державні ресурси);
- морфологія, на якій склалася та існує система (суспільство, його стан, все різноманіття суспільної діяльності);
- результати (новий стан держави).

Теза 7. Наведені моделі та міркування дозволяють зробити висновки:

1) Основним принципом розмежування з іншими галузями наук є відповідність поля наукової діяльності полю практичної діяльності. Виходячи з цього все, чим займаються вищезазначені органи державної влади та державні службовці в межах своїх повноважень, заслуговує на наукове забезпечення у галузі науки «Державне управління».

2) Частина спеціальностей державного управління (25.00.02 та 25.00.03) слід привести у відповідність двом основним напрямам досліджень:

- впливу системи державного управління на суспільство, що реалізується насамперед шляхом державного управління та державного регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин із застосуванням відповідних механізмів (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів) (25.00.02);
- розвитку системи державного управління шляхом самовпорядкування (реформування, удосконалення, розвитку тощо) організації (інституційної, структурної, функціональної, змістовної) її діяльності та розвитку державної служби (25.00.03) як людського фактора цієї системи.

3) Предметом дослідження за спеціальностями галузі науки «Державне управління» мають бути напрями, що розкривають та деталізують ці спеціальності:

- чинник державного управління у самоорганізації суспільства, його розвитку;
- формування та розвиток суб'єктної (державно-управлінська) складової системи державного управління;
- методологічні аспекти самовпорядкування системи державної влади;
- підходи та методи цілепокладання у процесах державного управління на різних його рівнях;
- визначення та реалізація основних напрямів державно-управлінської діяльності;
- структурна, функціональна, інституціональна організація діяльності системи державної влади, окремих органів державної влади;
- підходи, моделі та методи формування та реалізації процесів державного управління та державного регулювання;

- підходи, моделі та методи формування та обґрунтування впливів системи та окремих органів державної влади на суспільство, суспільні сфери, галузі, відносини;
- формування та обґрунтування впливів системи державної влади на власну організацію та діяльність;
- підходи, моделі, методи державного управління різними суспільними сферами, галузями, відносинами;
- антикризове державне управління;
- підходи, моделі, методи формування та реалізації державного бюджету;
- механізми взаємодії у системі державної влади, а також між органами державної влади у процесах державного управління та державного регулювання;
- методи, інструменти та технології державного управління та державного регулювання;
- механізми державного управління різними суспільними сферами, галузями, відносинами як системні, так і прості (інституційні, правові, організаційні, ресурсні); цей пункт можна розкрити у напрямках по кожному з системних механізмів, наприклад:
 - підходи та методи інституалізації у державному управлінні;
 - стратегічне управління та планування;
 - підходи та методи формування та реалізації державної політики;
 - державна регіональна політика;
 - підходи, моделі, методи державного регулювання організації та діяльності системи державної влади;
 - механізми державного регулювання організації та діяльності системи державної влади;
 - державна підтримка та державне стимулювання;
 - державно-управлінські реформи та трансформації;
 - програмно-цільове управління (національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку);
 - механізми самоорганізації та самовпорядкування суспільства;
 - моніторинг стану суспільства, а також врахування громадської думки в процесах державного управління та державного регулювання;
 - механізми спостереження, оцінювання у державному управлінні;
 - державно-управлінські технології та інструменти;
 - механізми формування та реалізації державного та місцевих бюджетів;
 - підходи та методи інноватизації державного управління на різних його рівнях та державного регулювання;
 - підходи та методи державного менеджменту (державне планування, організація, контроль, прийняття управлінських рішень, комунікація, мотивація);
 - державна служба як орган виконавчої влади, що здійснює функцію управління персоналом та реалізує кадрову політику у системі державної влади; цей пункт слід деталізувати у напрямках паспорту спеціальності 25.00.03 з урахуванням нової редакції Закону України «Про державну службу».

Теза 8. Застереження:

- 1) Слід дуже обережно застосовувати в паспортах спеціальностей галузі науки «Державне управління» термін «державотворення» (синонім «державне будівництво»), оскільки він охоплює не тільки розбудову та вдосконалення системи органів державної влади, що є полем дослідження цієї науки, але й розбудову політичної системи держави, включаючи громадянське суспільство, що є полем дослідження галузей наук «право» та «політологія».
- 2) Визначення механізмів охоплює численні поняття, в т. ч. технології та інструменти. Механізми – це все те, що приводить у рух, тобто до практичної реалізації. Наприклад, механізми реалізації стратегій, державних політик, проектів, програм, бюджету тощо. Тому навряд чи правильно зводити широку гамму механізмів держав-

ного управління (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів) лише до інструментів та технологій, тобто певних засобів, оскільки це дещо зубожіє наукове поле державно-управлінських досліджень. Нагадаємо, що: технології – у переносному смислі це: а) сукупність і послідовність методів, способів для досягнення чогось (практично конкретного, наприклад нормативно-правові та інформаційні технології); б) наукова дисципліна, що описує, розробляє і вдосконалює зазначені вище способи, процеси та порядок їх здійснення (регламенти, режими) [6]; а інструменти – у переносному смислі це засіб, спосіб для досягнення чогось [7].

3) У зв'язку з перспективою переходу до європейської моделі системи державного управління, на нашу думку, виникає недоцільність конкурувати з вченими-правовиками щодо включення питань діяльності законодавчої влади, зокрема парламентаризму, а також діяльності судової гілки влади (Конституційний та всі інші суди) до паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління». Тим більше, що ці питання вже давно включені у паспорти спеціальності галузі наук «Право».

4) Необхідно чітко визначитися з питанням розмежування діяльності у різних суспільних сферах, галузях та відносинах з державним управлінням ними.

Всі документи, що розробляються та приймаються у межах останнього (стратегічні плани, стратегії, державні політики, відповідні концепції, державні цільові програми та програми соціально-економічного розвитку, національні проекти, державні та місцеві бюджети тощо), є результатом його діяльності, яка, безумовно, потребує наукового забезпечення у галузі науки «Державне управління».

В той же час, пропозиції конкретних заходів до цих документів вносяться фахівцями, задіяними у різних суспільних сферах, галузях та відносинах, а також науковцями відповідних галузей науки (право, економіка, соціологія, екологія тощо). Тобто, наукове забезпечення (обґрунтування) пропозицій, що вносяться у встановленому порядку для їх врахування у державних документах, мають здійснюватися відповідними галузями наук.

Часто проекти стратегій та програмно-цільових рішень розробляються науковими та проектними організаціями за завданнями органів державної влади, а потім доводяться останніми до завершення та затвердження. Це типовий приклад співпраці органів державної влади та фахівців різних галузей наук відповідно до проблеми чи завдання, що вирішуються, який вказує на складність чіткого розмежування деяких напрямів у паспортах різних галузей наук. А відтак у таких випадках цього і не слід робити. Загальною рекомендацією, на нашу думку, є віднесення діяльності до державно-управлінської, якщо вона здійснюється органами державної влади і державними службовцями на будь-якому рівні системи державного управління, пов'язана з прийняттям державно-управлінських рішень та має ознаки: цілеспрямовуючої, організаційно-правової, координуючої, контролюючої, комунікаційної.

5) Наука державного управління повинна мати переважно науково-прикладний характер. Її результати слід більш ефективно використовувати у практиці державного управління та місцевого самоврядування. В той же час, для запобігання виродження в певний напрям інших наук не слід виключати проведення в її межах і фундаментальних досліджень.

6) Напрями в паспортах спеціальностей мають бути зрозумілими всім. Тому недоречно включати в них такі, що є чийось фішками, модними течіями, не мають прямого відношення до самої державно-управлінської діяльності або сліпо копіюють аналогічні напрями з паспортів інших наук.

Теза 9. Запропонований підхід системного аналізу державно-управлінської діяльності надає наведеним міркуванням теоретичну та методологічну основу. Тому доцільно їх взяти за основу при визначенні переліків напрямів у спеціальностях державного управління, насамперед спеціальності 25.00.02 та 25.00.03 і шляхом порівняльного аналізу запропонованих пропозицій з іншими, що надійшли від фахівців,

а також з чинними паспортами цих спеціальностей підготувати відповідні проекти паспортів для подальшого узгодження. Все, що не викликає супротиву слід включити до проекту та винести на обговорення робочих груп. Не завадить запросити на підсумкові засідання цих груп також найбільш відомих в Україні авторитетних фахівців у галузі науки «Державне управління», які мають численні ґрунтовні публікації та великий досвід практичної роботи у системі державного управління.

Теза 10. Щодо спеціальностей 25.00.01 – теорія та історія державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування, то, на нашу думку, вони мають бути переглянуті лише частково на предмет оновлення, зокрема приведення у відповідність сучасному баченню напрямів паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління», а також виключення можливого дублювання з іншими паспортами цієї та інших галузей наук.

Оскільки маємо досвід численних захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління, що фактично відповідають паспорту спеціальності 25.00.02 - механізми державного управління, то потребує визначення певний підхід до віднесення до цих спеціальностей.

Насамперед, нагадаємо, що теорії – це системи об’єктивних обґрунтованих знань у певній сфері діяльності, наприклад, закономірності, парадигми, доктрини, понятійний апарат тощо. А методологічні засоби – це наукові та практичні способи організації та застосування системи знань, наприклад, принципи, підходи, моделі, моделі-підходи, класифікації, широкий спектр методів, концепції, способи доведення, способи обґрунтування тощо.

Нами пропонується виходити з того, що до спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління мають бути віднесені лише ті дисертації, в яких йдеться про історію розвитку системи та процесів державного управління та державотворення (у державно-управлінській частині), виявлення закономірностей та тенденцій, а також формування та розвиток загальних теорій та загальних науково-методологічних засобів такого управління.

Всі інші дисертації, що присвячені вирішенню проблем та завдань державного регулювання та державного управління як суспільними сферами, галузями, відносинами, так і системою або окремими органами державного управління (самовпорядкування), а також державною службою, в яких, як правило, формуються або отримують розвиток спеціальні теорії, а також розробляються та удосконалюються спеціальні наукові та практичні методологічні засоби слід віднести до інших спеціальностей.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У статті запропоновано підхід до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності, який передбачає зміну назв та змісту спеціальностей 25.00.02 та 25.00.03 відповідно до двох основних напрямів досліджень. Серед них: 1) впливи системи державного управління на суспільство (**назва: державне управління суспільством**) з метою його самоорганізації, що реалізується насамперед шляхом державного управління та державного регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин із застосуванням відповідних механізмів (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів); 2) формування та розвиток системи державного управління (**назва: самовпорядкування системи державного управління**) шляхом самовпорядкування (реформування, удосконалення, розвитку тощо) організації (інституційної, структурної, функціональної, змістовної) її діяльності та розвитку державної служби як людського фактора цієї системи.

Щодо спеціальностей 25.00.01 – теорія та історія державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування, то запропоновано переглянути їх лише частково на предмет оновлення, зокрема приведення у відповідність сучасному баченню напрямів паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління», а також виключення можливого дублювання з іншими паспортами цієї та інших галузей наук.

Олександр РАДЧЕНКО

**ПРОБЛЕМАТИКА ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗМІСТОВНОСТІ
ФУНКЦІЙ НАУКИ "ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ"**

*"Функція – це існування,
що мислиться нами в дії"*

Гете



**РАДЧЕНКО
Олександр
Віталійович,**

*доктор наук з
державного управління,
професор,
професор кафедри
державної служби,
адміністрування та
управління Луганського
національного універ-
ситету імені Тараса
Шевченка,
м. Луганськ.*

Анотація:

У статті здійснено спробу виокремлення та систематизації функцій науки "державне управління" як відповідного способу діяльності державних органів, закладів, установ та державних діячів і службовців, що сприяючий збереженню існування та розвитку як власне цього державного органу, закладу, установи, так і всієї системи державного управління в цілому.

Ключові слова: наука, філософія науки, функції науки, державне управління.

УДК 351.854-027.2

Постановка проблеми. Глобальні соціетальні трансформації, що охопили усі сфери життєдіяльності людства на початку III тисячоліття, зумовлюють необхідність переосмислення фундаментальних засад буття державноорганізованого суспільства, мети, цілей, ролі та змісту діяльності держави і її апарату. Це є головним завданням науки державного управління на нинішньому етапі. Водночас, слід розуміти, що у відповідності до глобальних тенденції трансформуються й сама наука як засіб пізнання дійсності. З переходом до постіндустріального інформаційного суспільства наука все більше перетворюється на головну продуктивну силу суспільства. Як зазначає дніпропетровська дослідниця Наталія Федорова, відбувається зміна самого місця й ролі науки в суспільній системі, за якої "трансформуються вже існуючі та виникають нові функції науки. Так, в економічній сфері з'являється функція створення додаткового доходу та функція перерозподілу національного доходу, в яких наука виступає інструментом забезпечення економічного стимулювання наукового пошуку та впровадження його результатів у практику. Інноваційна функція, функція інтенсифікації суспільного виробництва, управлінсько-організаційна, функція прискорення НТП та економічного зростання як нові функції науки проявляються у використанні науки та її результатів для вдосконалення існуючих способів господарювання, підвищення ефективності використання обмежених ресурсів, що може слугувати основою для розробки національної моделі сталого розвитку" [9, с. 25]. Зазначене актуалізує підвищену увагу науковців і практиків державотворення до проблематики визначення й усвідомлення нового змісту функцій науки в цілому та науки державного управління зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В дисертаційних дослідженнях та публікаціях українських науковців як і представників вітчизняного політикуму завжди не бракувало визначення й тлумачення функцій держави, органів державної влади та державних службовців. Серед найбільш відомих авторів цього напрямку слід назвати як вже визнаних "метрами" науки державного управління В. Бакуменка, В. Князева, В. Лугового, Н. Нижник, І. Розпутенка, Ю. Сурміна, так і "нову генерацію", що плідно працює в останній період часу, зокрема Ю. Ковбасюк, В. Бульба, Т. Бутирська, В. Мамонова, О. Орлов, П. Петровський, О. Джураєва, І. Мотиль, В. Сало та багато інших.

Водночас, як це не парадоксально, нам не вдалося знайти жодної публікації, в якій йшлося б про власне функції самої науки "державне управління"! Так, В. Сидор досліджує поняття та функції науки земельного права України [8], Н. Багай – аграрного права [1], Н. Федорова – економічної науки [9], проте функції науки державного управління так і залишилися поза увагою науковців як системи

Національної академії державного управління при Президентові України, так і всієї гуманітарної галузі наукового знання.

Метою статті є виокремлення та обґрунтування основних функцій науки "державне управління" на сучасному етапі розвитку людства.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає Н. Багай, наука, як відповідний суспільний феномен, являє собою систему знань про різноманітні форми матерії, сутність соціальних явищ та форми їх відображення у свідомості людини, їх об'єктивні властивості та закономірності виникнення, побудови, змісту, функціонування, взаємодії та розвитку [1, с. 6]. У колі найбільш всеосяжних категорій філософії науки одне з очільних місць по праву займає категорія "функція", яка обумовлює сенс, змістовну сутність та структуру діяльності будь-якого інституту, механізму, суб'єкта соціальних дій та навіть приладу. Здавна категорія "функція" (від лат. *functio* – здійснення, виконання) – спосіб поведінки, притаманний будь-якому об'єкту та сприяючий збереженню існування цього об'єкта або тієї системи, до якої він входить у якості елемента [11].

У гуманітарному дискурсі категорія "функція" вказує на ту роль, котру певний соціальний інститут або окремий соціальний процес виконують по відношенню до цілого, наприклад, функції держави, сім'ї, мистецтва, системи освіти тощо відносно суспільства. В такому випадку під функцією розуміється певна сукупність соціальних дій та їх наслідків [11].

Будь-яка діяльність за відсутністю функціонального призначення просто втрачає сенс. Так само й сутність власне науки як соціетального феномену розкривається в її функціях [5]. При цьому усталеним є розуміння, що функції науки – це основні напрями наукової діяльності, що виражаються в її завданнях і цілях [8, с. 116].

Наука державного управління є відносно юною, вона ледве сягає порогу свого двадцятиріччя, однак розвивається досить бурхливо. За цей короткий строк напрацьовано значний творчий доробок вітчизняних науковців галузі державного управління, захищено сотні кандидатських і докторських дисертацій, підготовлено восьмитомну енциклопедію державного управління. Здавалось би, вже закладено фундаментальну базу нової науки, розвинуто теорію, історію та прикладні аспекти, але суперечки навколо нашої науки не вщухають і досі, торкаючись навіть питання необхідності самого її існування.

В чому ж полягає розрив між тим, що робить наука державного управління і тим, що очікують від неї держава та суспільство? На наш погляд, справа полягає у відсутності розуміння самого призначення науки державного управління, її функцій на сучасному етапі розвитку.

Власне, у фундаментальній базі нашої науки виявляється абсолютно відсутній той самий очільний елемент, який, повторимо, розкриває собою сутність самої науки та відсутність якого ставить під сумнів сенс існування всієї науки. Адже спроби знайти визначення функцій науки державного управління як у вітчизняній науковій періодиці, так і навіть в енциклопедії державного управління виявилися абсолютно марними.

Перший та другий томи вищезгаданої енциклопедії за визначенням та назвою покликанні були дати фундаментальні теоретичні та методологічні основи науки. У першому томі розкриваються функції держави як суспільного інституту, державного управління як механізму та процесу реалізації влади, державної влади як політичного інституту. Другий том містить статтю "Наука" [2, с. 402-403] без згадки про функції та статтю "Функція" [6, с. 662-664], в якій дотично згадується тільки функція державного управління. Але статті, присвяченої функціям науки державного управління немає!

Єдину згадку про функції науки державного управління знаходимо в центральній статті енциклопедії "Наука державного управління" за авторством Президента

НАДУ Ю. В. Ковбасюка та О. Л. Приходько, та й то згадку побіжну: ”наука державного управління виконує важливі інтегруючі функції. Вона узагальнює наукову картину державного управління” [4, с. 379].

Спробуємо хоча б частково надолужити виявлений пробіл. Отже, загальноприйнятими функціями науки в цілому є пізнавальна, світоглядна, виробнича, соціальна та культурна [6]. Найбільш суттєвими функціями філософії, як особливого роду діяльності та системи наукового знання, пов’язаного з суспільно-історичною практикою людства й орієнтованого на вирішення певних соціальних завдань називають:

а) світоглядну (створення цілісної стійкої системи поглядів на оточуючий світ, його закономірності, явища та процеси);

б) гносеологічну (здійснення теоретичних досліджень пізнавальної діяльності людини з метою виокремлення механізмів та прийомів пізнання);

с) методологічну (формування вчення про закономірності, принципи й методи пізнання та перетворення дійсності);

д) інформаційно-комунікативну (здатність формувати систему знань, інформувати всіх про її зміст та передавати від одних людей до інших);

е) ціннісно-орієнтуючу (створення системи критеріїв оціночної діяльності на закладах запропонованих критеріїв оптимальності, корисності та ефективності тієї чи іншої сукупності явищ і соціальних дій);

ф) критичну (вироблення оцінки того, що відбувається в світі на базі наукових уявлень про норму та патологію та сприяння на основі цього виробленню заходів, спрямованих на подолання того, що не влаштовує людину і має бути вдосконалим);

г) інтегруючу (формування гранично загальних принципів світоутворення, накопичення знань, їх систематизація та інтегрування в єдину систему);

ф) ідеологічну (здатність до розробки найбільш бажаних для певних соціальних прошарків і груп моделей розвитку суспільства й держави, що фіксують та пропагують їх інтереси та потреби);

h) виховну (здатність по мірі освоєння людиною наукового знання здійснювати формуючий вплив на інтелект людини);

к) прогностичну (здатність прораховувати можливі історичні, соціальні та політичні наслідки тих чи інших соціальних дій і процесів);

т) проектувальну (оскільки філософія виявляє механізми та найбільш загальні тенденції розвитку природи й суспільства, розкриває вимоги забезпечення дії цих механізмів і тенденцій, вона спроможна стати основою для цілеспрямованого впливу на природні та соціальні процеси) [10].

Представники юридичної науки найближче підійшли до предмету нашої розвідки, розкривши на спеціалізованому он-лайн ресурсі основні функції науки теорії держави і права, до яких віднесли:

а) пояснювальну (пояснення змісту і сутності закономірностей, що знаходяться в основі явищ і процесів державно-правового життя);

б) прогностичну (передбачення можливих шляхів подальшого розвитку держави і права);

с) евристичну (відкриття нових закономірностей державно-правового життя суспільства, збільшення нового знання про державу і право);

д) методологічну (понятійний апарат теорії держави і права виконує роль своєрідного фундаменту при формуванні понятійного апарату інших юридичних наук);

е) ідеологічну (вироблення ідей як результату теоретичного мислення з метою прогресивного перетворення державно-правової дійсності, – наприклад, ідеї поділу влади, правової держави);

ф) політичну (частина загальнотеоретичної наукової доктрини в певній мірі впливає на політичний курс держави, тенденції розвитку його законодавства, – наприклад, вчення про правову державу, права людини) [2].

Спираючись на творчий доробок попередників, спробуємо виокремити найбільш узагальнені функції науки "державне управління" як відповідного способу діяльності державних органів, закладів, установ та державних діячів і службовців, що сприяючий збереженню існування та розвитку як власне цього державного органу, закладу, установи, так і всієї системи державного управління в цілому.

На наш погляд, основоположною функцією даної науки (як і інших наук) є *пізнавально-евристична функція*, покликана дати адекватне раціонально-теоретичне пояснення явищ і процесів навколишнього соціального світу, створити умови для відкриття об'єктивних законів розвитку суспільства і держави.

Наступною функцією можна назвати *світоглядно-ідеологічну*, котра на базі розуміння закономірностей владних відносин і процесів покликана дати науково обґрунтований образ ідеальної держави та ідеального суспільства як ціннісний орієнтир та мету суспільного розвитку, могутній консолідаційний чинник для згуртування народу й політичних еліт навколо демократичного державотворення.

Маємо погодитися з Н. Федоровою з приводу того, що накопичення наукових знань протягом усього розвитку людства дає можливість вдосконалити не лише методологічний апарат дослідження, а й прослідкувати процес еволюції наукових парадигм, виокремити етапи наукових революцій, які відбуваються шляхом розвитку та вдосконалення вже наявних концепцій або шляхом "від протилежного". Тобто в цьому проявляється *ідейно-спадковна функція* науки. Вона забезпечує спадкування, збереження всіх досягнень наукового «колективного інтелекту», наукової пам'яті, зв'язок часів, наступність різних поколінь учених, передачу традицій дослідницької естафети, певних норм, цінностей і ідеалів у сфері наукового виробництва [9, с. 23].

Тісно пов'язаною з попередніми є *прогностично-методологічна функція* науки державного управління, що спираючись на ідеальні моделі та природні закони розвитку людства має надати органам державного управління інструментарій формування та реалізації ефективної державної політики, здатної передбачити й уникнути негативні наслідки та спрямувати дії держави на досягнення бажаних результатів.

Культурно-освітня функція науки державного управління покликана забезпечити фахове професійне зростання державних службовців, формування у них відповідної раціонально-позитивної управлінської культури, спроможної до найповнішого використання людського потенціалу щодо виконання функцій та завдань держави і державної влади.

Виробничо-технологічна функція набуває все більшого значення в постіндустріальну інформаційну епоху, коли вже не робоча сила або автоматизація й технологізація економіки, а саме знання стає безпосередньою продуктивною силою й основним джерелом виробництва матеріальних і соціальних благ. Наука має надати політико-управлінській еліті новітні технології соціально-політичного врядування, мобілізації мас, консолідації зусиль соціальних спільнот навколо державотворчих процесів.

Близькою до виробничо-технологічною, та все ж достатньо самостійною є виокремлена Н. Федоровою *управлінсько-регулятивна, або державно-регулююча функція*, котра "спочатку проявляється в розробці науково обґрунтованих програм забезпечення національної безпеки, а згодом програм економічного й соціального розвитку країни та природоохоронних програм, що фінансуються за рахунок держави з метою забезпечення її глобальних функцій – ефективності, стабільності та справедливості" [9, с. 24].

В інформаційному суспільстві наука перетворюється на соціальну силу. Це створює умови для появи *соціально-перетворювальної функції* науки державного управління покликана забезпечити позитивно-динамічне соціальне відтворення людства, озброюючи органи публічного управління науково обґрунтованим інструментарієм стратегій, концепцій, програм соціального та економічного розвитку су-

спільства, подолання негативних явищ і врегулювання суспільно-політичних конфліктів тощо.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, в процесі проведеної розвідки нам вдалося здійснити виокремлення провідних функцій науки "державне управління", до яких віднесено пізнавально-евристичну, світоглядно-ідеологічну, ідейно-спадкоємну, прогностично-методологічну, культурно-освітню, виробничо-технологічну, управлінсько-регулятивну, соціально-перетворюючу.

Перспективним виглядає подальше більш глибоке дослідження окремих функцій науки державного управління та їх ролі й значення в науковому забезпеченні як процесів власне державного управління, так і характеру та перебігу власне державотворення в Україні.

Література:

1. Багай Н. О. розвиток науки аграрного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 "Земельне право; аграрне право; екологічне право; природо ресурсне право" / Н. О. Багай; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2002. – 20 с.
2. Види основних функцій науки теорії держави і права [Електронний ресурс]. // Інтернет-сайт Юридичні послуги Он-лайн. – Режим доступу : <http://www.yurist-online.com/uslugi/yuristam/literatura/stati/tgp/016.php>
3. Голубчик Г. Наука / Г. Д. Голубчик // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – с. 402 – 403.
4. Ковбасюк Ю. Наука державного управління / Ю. В. Ковбасюк, О. Л. Приходько // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – с. 379 – 380.
5. Марцин В. Основи наукових досліджень [Електронний ресурс] : Навчальний посібник / В.С. Марцин, Н.Г. Міценко, О.А. Даниленко та ін. – Л.: Ромус-Поліграф, 2002. – 128 с. – Режим доступу : <http://politics.ellib.org.ua/pages-4542.html>
6. Некрасов С. Философия науки и техники : тематический словарь [Электронный ресурс] / С. И. Некрасов, Н. А. Некрасова. – Орёл : ОГУ, 2010. – Режим доступа : http://science_philosophy.academic.ru/435/Функции_науки
7. Орлов О. Функция / О. В. Орлов // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – с. 662 – 664.
8. Сидор В. Д. Поняття та функції науки земельного права України [Електронний ресурс] / В. Д. Сидор // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки . – 2013. – № 1(2). – С. 113-118. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu_Jur_2013_1\(2\)_20.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu_Jur_2013_1(2)_20.pdf)
9. Федорова Н. Є. Еволюція функцій науки та особливості їх прояву в індустріальну епоху [Електронний ресурс] / Н. Є. Федорова // Вісник Донецького національного університету економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського. Сер. : Економічні науки . – 2013. – № 4. – С. 20-26. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vdnuete_2013_4_4.pdf
10. Функции философии / [Електронний ресурс] // Веб-сайт "Grandars.ru". – Режим доступа : <http://www.grandars.ru/college/filosofiya/funkcii-filosofii.html>
11. Функция / [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт "Академик.ру". – Режим доступа : http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/ФУНКЦИЯ



СОЛОВИХ
Віталій Павлович,

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: у статті розглянуто моделі державного управління. Виділено чотири можливі моделі державного управління: патронатно-патриархальну, класичну (бюрократичну) модель, модель нового публічного менеджменту та модель урядування. Визначено основні принципи організації та функціонування, переваги та недоліки цих моделей.

Ключові слова: державне управління, модель державного управління, бюрократія, адміністрація, урядування.

УДК 35.01 (477) : 32.001

Віталій СОЛОВИХ

СТАНОВЛЕННЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНИХ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Постановка проблеми. Сьогодні Україна знаходиться на переломному етапі свого розвитку, коли від ефективного функціонування системи державного управління залежить її подальший розвиток, швидкість подолання кризи тощо. Формування дієздатної системи державного управління в Україні неможливе без усвідомлення теоретичних аспектів їхнього функціонування. Кожна історична епоха надала своє уявлення про зміст, напрямки та структуру системи державного управління. Цілком логічно, що ці елементи пов'язані з культурологічними особливостями кожної держави та історичної епохи, проте не зважаючи на відмінності у підходах до державного управління у різних країнах, були сформовані загальні принципи та відповідні моделі державного управління. Тому, огляд моделей державного управління та принципів їхньої організації та функціонування є актуальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні аспекти організації держави та державного управління знайшли відображення у роботах таких мислителів Платона, Арістотеля, Т. Гоббса, Дж. Локка та ін. Сучасним дослідженням проблем державного управління присвячено роботи багатьох як українських, так закордонних науковців. Так проблемам розробки методології державного управління присвячені роботи: Корженка В.В., Мартиненка В.В., Князева В.В., Одінцової Г.С., Нижник Н.Р., Надолішний П.І. та ін., прийняттям державно-управлінських рішень та формування державної політики Бакуменка В.Д., Дегтяра А.О., Ребкала В.А., Тертички В.В. та ін. Проте, майже поза увагою дослідників залишається проблеми визначення загальних принципів організації та функціонування певних моделей державного управління.

Метою статті є узагальнення основних моделей організації та функціонування системи державного управління в контексті демократичного державотворення.

Виклад основного матеріалу. Формування моделей державного управління має стародавню історію. Адміністрація, як зазначає Гледден (Gladden), виникає тоді, коли виникає уряд [7, с. 1]. Спочатку, за думкою того ж Гледена, з'являється лідер (ініціатор), який об'єднує людей і створює певні правила суспільного буття, а потім з'являється адміністратор, який надає суспільним відносинам стабільності та упорядкованості через управлінську діяльність [там же].

В основі формування ранніх адміністративних систем мало місце два підходи. Перший – формування адміністративного офісу на засадах відношення до володаря. Ці адміністративні системи були «особистісні», тобто заснованими на лояльності до специфічного індивіда (королю або міністру). Це було пов'язано з тим фактом, що при створенні адміністративного офісу владні особи у першу чергу зверталися до своїх друзів або родичів з пропозицією зайняття місця в офісі. Тому що владарі шукали не професіоналів, які здатні виконувати певні функції, а людей які віддано будуть їм служити. Як приклад, слово «міністр», яке у сучасності трактується як «керівник певного підрозділу державної адміністрації та член уряду» виникло від латинського «Minister» – слуга [4].

Другий підхід пов'язаний з так званими посадами, що отримувалися завдяки певній платі за право її займати. Так у середні віки в Англії існувала традиція надання монархом місця на митниці особам, які могли сплатити за це запропоноване місце. Цілком логічно було те, що особи, які посідали ці посади прагнули повернути сплачені гроші і звичайно ж, отримати прибуток. Наприклад, у ранньому колоніальному Сіднеї, митний чиновник особисто отримував п'ять процентів від усього зібраного ним мита [10, с. 25]. Державна служба розглядалася як нормальний спосіб молодим особам знайти роботу, яка надавала певний прибуток. Проте, мова не йшла про фахову компетентність і високу обізнаність претендента.

До чого призводили ці два традиційні підходи до формування адміністративних систем?

По-перше, сформована система адміністрування базувалася на залежності від волі володаря – особи яка мала владу. По-друге, система адміністрування не передбачала фахової підготовки або компетентності для особи, яка обіймала певну посаду. Від цієї особи вимагалось лише або відданість володарю, або ж наявність капіталу, завдяки якому вона могла «придбати посаду». По-третє, не стабільність системи управління – зі зміною володаря разом з ним мали піти у відставку усі віддані йому особи. По-четверте, система адміністрування була спрямована не на задоволення потреб населення (осіб, що споживали його послуги), а була спрямована на реалізацію потреб та інтересів володаря, або тих хто викупував посаду. Особи, які здійснювали державне управління були тимчасово зайняті, тому за період свого управління намагалися отримати найбільшу вигоду для себе. До чого це призводило у реальній практиці демократичного державного управління?

Формування системи державного управління відбувалося за принципом «переможець отримує усе». Після виборів та політична сила, яка приходила до влади отримувала можливість формування адміністративної складової на всіх рівнях її структурної ієрархії. Це призводило до хаосу в адміністративній системі, постійного протистояння між законодавчою та виконавчою владою.

Так, у Сполучених Штатах Америки у продовж більшої половини XIX ст. така діюча система призводила до постійних конфліктів та протистоянь між законодавчою та виконавчою гілками влади з приводу призначення на адміністративні посади. Як зазначав Хьюдж (Hughes), це призвело до імпічменту та суду над президентом у 1868 р. [10, с. 26].

Така ситуація була притаманна для більшості ранніх адміністративних систем. Для них було характерним персоналізм, розпорошеність, патроналізм, традиціоналізм, що призводило до хаосу, корупції та непрофесіоналізму у здійсненні управлінської діяльності. Така система не була ефективною, адже вона не була зорієнтована на суспільний інтерес. Вона мала елітарний характер і тому викликала багато нарікань як у населення, так і у політиків, а також у самих державних службовців.

Першим кроком у подоланні негараздів такої системи адміністрування було запровадження нових принципів організації державної служби. Її теоретичні основи пов'язують з В. Вілсоном (США), який першим визначив державне управління як окремий вид діяльності [22] та теорією бюрократії М. Вебера (Німеччина). Ця модель вважається традиційною і була домінуючою у більшості демократичних країн світу аж до 70-х років XX ст., а в деяких країнах залишається актуальною і до сьогодні.

Самий важливий теоретичний принцип традиційної моделі державного управління є ідея раціональної бюрократії М. Вебера. Він запропонував шість принципів сучасної системи бюрократії, що базуються саме на ідеї легального способу панування, а саме:

1. Чітко визначена сфера юрисдикції певної посади, яка визначається (фіксується) у правилах або наказах, що встановлюють закони.
2. Принцип ієрархічності, який встановлює підлеглисть в організації та здійснення адміністративного контролю згори до низу.

3. Діяльність управлінця регламентуються чітко визначеними правилами та документами (посадовими інструкціями).

4. Працівники установи мають постійно підвищувати свій професійний рівень через спеціальні навчання.

5. Працівники офісу мають займатися лише справами організації, не допускається будь-яка додаткова професійна діяльність.

6. Управління організацією здійснюється на засадах чітко визначених правилах та нормах, з якими ознайомлені усі члени організації [20, с. 51-52].

Отже, бюрократична модель організації державного управління передбачає такі принципи організації державної установи. По-перше, уряд має бути організований ієрархічно. По-друге, уряд надає послуги та здійснює свою діяльність виключно через бюрократію. По-третє, мають бути чітко відмежовані адміністративні та політичні питання. Всі принципи складають основу традиційної моделі державного управління і мають свою історію виникнення та вплив на сучасні форми та методи державного управління.

Класичну (бюрократичну) модель державного управління, яка домінувала в теорії та практиці діяльності системи державного управління починаючи з 30-х років ХХ ст., було піддано жорсткій критиці наприкінці 70-х рр. ХХ ст. Основою для такої критики виступили закритість адміністративно-бюрократичної системи, низький рівень реагування на швидкі зміни в довкіллі, незначний вплив громадськості на діяльність державних установ. Зусилля «просунути постбюрократичні» форми зосередилися на відкритті можливостей керівництва з боку громадськості державними адміністраціями, поза традиційними контрольними установами, і зміні відносин між соціальними установами. Переорієнтація від бюрократичного адміністрування та керування до конкурентних ринків і мережі політики участі була діагностована дослідниками, або передбачена [6], і перетворення інтерпретувалися як «неминуча зміна» до більш розвинутої адміністрації з конвергенцією адміністративних форм, якщо не глобально, то, принаймні, серед розвинених країн [13]. Модель публічного менеджменту або за Т. Пітерсом [16] «ринкова модель» зіграла певну роль у розвитку державного управління і в деяких розвинених демократичних країнах є домінуючою й досі.

Основна проблема, що постала у науковій та практичній царині державного управління, стало знаходження балансу між централізованим управлінням і свободою дій на місцях. Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі «нового публічного менеджменту» були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером, які вони назвали принципами оновлення сучасних систем державного управління, а саме:

- розвивати конкуренцію між провайдерами (виробниками, постачальниками) управлінських послуг;
- розширювати права громадян, передаючи контроль над діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;
- оцінювати роботу установ не за витратами, а за результатами;
- керуватися цілями (місією), а не законами і правилами;
- перетворювати клієнтів на вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо. Переосмислити саме поняття «клієнт державної організації»;
- запобігати виникненню проблем;
- заробляти більше, ніж витратити;
- децентралізувати управління, вносити в роботу дух співпраці та взаємодопомоги;
- надавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;
- зосередитися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (каталізі) вирішення проблем, що виникають у суспільстві, всіма секторами – державним, приватним і некомерційним [14].

Вищевикладені принципи і характерні риси дозволяють дійти висновку про те, що в реформах нового державного менеджменту домінували дві тенденції: економічна – маркетизація й організаційна – дебюрократизація.

Змістом маркетизації є введення в практику діяльності державного апарату ринкових механізмів в найширшому сенсі. Як правило, обов'язковим елементом маркетизації називають приватизацію. Суть останньої, коли обговорюється реформа державного управління, полягає не в продажі державної (муніципальної) власності, а в скороченні складу і обсягу державних функцій, зокрема функцій оперативного управління, зменшення навантаження на державні бюджети всіх рівнів. Приватизація тут – спосіб «скорочення» складу й обсягу функцій під тиском нестачі ресурсів для забезпечення їхнього виконання. Другий широко вживаний ринковий механізм – контрактація. Ті функції з виробництва і надання суспільних благ, які за допомогою приватизації передано на реалізацію в недержавний сектор, але є значущими для суспільства, держава продовжує ретельніше контролювати, щоб забезпечити їхнє виконання за обсягом і якістю. Тоді держава може залишити їх на бюджетному фінансуванні на умовах контрактного виконання. У цьому разі здійснюється ретельна підготовка контрактних умов, контроль цільового витрачання бюджетних коштів підрядними організаціями, асортименту, обсягу та якості виробництва публічних послуг у рамках контракту. Маркетизація припускає також розмежування в структурі державного управління функцій визначення політики і регулювання, нагляду і виробництва послуг. Поширеним засобом у цій частині є виведення за межі адміністративної ієрархії державних організацій, безпосередньо зайнятих виробництвом і наданням послуг населенню.

Дебюрократизація є організаційним забезпеченням економічних імперативів, що орієнтують на ефективність держсектора в цілому. Основний зміст дебюрократизації включає такі елементи:

- зміна принципів формування організаційної структури державного управління (децентралізація й деконцентрація замість централізації та концентрації, домінування функціонального начала проти галузевого, інтеграція замість спеціалізації та диференціації та ін.);
 - зміна складу і змісту функцій державного управління, їхньої структури; поява додаткових функцій прогнозування, стратегічного аналізу, оцінка і планування, маркетингу ресурсів, продуктів, споживачів, управління людськими ресурсами адміністрації, фінансового менеджменту та ін.; посилення й організаційне відособлення функцій аналізу, оцінки та координації, зосередження їх на вищих рівнях управління;
 - зміна принципів комплектування підрозділів (команди, комітети і робочі групи) на основі змістовних кваліфікаційних, а не формальних критеріїв;
 - зміна систем планування, звітності й контролю;
 - зміна системи оцінки роботи, стимулювання й контролю персоналу;
 - зміна системи винагороди, встановлення залежності її від результатів роботи;
 - встановлення домінування кваліфікаційних критеріїв просування й наймання персоналу;
 - підвищення мобільності персоналу;
 - скасування інструкцій і правил, що ускладнюють досягнення цілей і показників проміжної ефективності;
 - перегляд і скасування видів робіт і операцій, не орієнтованих на кінцевий результат;
 - тотальна орієнтація на продуктивність і якість робіт і послуг;
 - скорочення чисельності адміністративного персоналу [14].
- Упровадження менеджеризму в діяльність державних організацій включає встановлення п'яти типів індивідуальної підконтрольності, як необхідного мінімуму для відповідального чиновника:
- правовий контроль (законодавче регулювання);

- фінансовий контроль (як витрачаються державні кошти);
- з позицій здійснення політики (досягнення цілей; виконання обіцянок і очікувань);
- демократичний контроль (інформація й консультування з виборними органами, зв'язки з громадянами);
- етичний контроль (дії відповідно до етичних норм) [Там же].

Концепції Т. Пітерса і Р. Уотермена, Д. Осборна та Г. Геблера були сформульовані в дусі впливової в сучасній (перш за все, «англосаксонській») адміністративній науці теорії «нового публічного менеджменту». Частіше за інших можна почути визначення «новий менеджеризм», що означає – ідеї менеджменту, які здебільшого виникли у приватному секторі та витіснили концепції традиційного адміністративно-державного управління. «Подібні зміни отримали назву трьох «е» («економія», «енергійність» та «ефективність») і суттєво вплинули на розуміння як ролі управління при визначенні державної політики, так і статусу державного службовця» [14].

Цей підхід не лише набув широкого розповсюдження в урядових органах, але і знайшов академічних захисників. Наприклад, професор політології Сентджонського коледжу м. Манітоба (Канада) П. Томас пише: «... книги, присвячені «новому державному менеджменту», вводять в обіг такі поняття, як перебудова уряду, поживлення державної служби, перетворення організації, націлене на всебічне підвищення якості управління, зміна парадигм, заповзятливість і перерозподіл повноважень. Нова фразеологія покликана пропагувати нові ідеї й боротися з невірою, породженою невдачами в ході колишніх спроб реформування управління. Мабуть, нова фразеологія – це складова частина реформ; а який конкретний зміст в неї вкласти – це вже справа практиків» [Цит. за: 9].

В кінці 90-х років ХХ ст. серед науковців посилюється інтерес до державного управління і політики. Цьому сприяє критика бюрократичних і ринкових (менеджерських) концепцій державного управління. Критика бюрократичної (адміністративної) моделі відбиває пошуки демократичної законності, відхід далеко від централізованого, ієрархічного уряду в бік управління мережами, що характеризується довгостроковими зобов'язаннями, довірою і взаємністю між громадянським суспільством та державою [11; 15; 18].

Звернення до демократичної ідеології та проблем влади вимагає коректив звичних уявлень щодо політики і уряду, які були сформовані раніше в межах формально-юридичних установ [12, с. 598-599] і «демократичної відповідальності, що реалізується через виборчу систему» [3, с. 116]. Критика менеджерської моделі державного управління пов'язана з:

- 1) запереченням розгляду громадян як клієнтів;
- 2) неможливістю заміни норми закону ринковою поведінкою;
- 3) невірним акцентом менеджералістів щодо пріоритетів діяльності держави;
- 4) хибним визначенням джерел проблем в державному управлінні.

Саме для подолання означених вад бюрократичної та ринкової (менеджерської) моделей у науковій та практичній діяльності були зроблені спроби сформувати нові підходи щодо державного управління, однією з яких є концепція «Governance».

Концепція урядування («governance») не є новою. Що ми маємо на увазі під урядуванням? З цього приводу існує декілька точок зору. Так, Ш. Тарбул, зазначає, що урядування – це процес контролю та регулювання, який пов'язаний з призначенням контролюючих та визначенням процедур регулювання [19, с. 181]. У цьому визначенні акцент робиться на процедурах контролю.

В короткому огляді ООН урядування розуміється як «процес прийняття і реалізації рішень» [21]. В цьому підході до урядування акцент робиться на акторах, які залучені до процесу прийняття та реалізації рішень. При цьому, тип актора, їхня конкретизація залежить від типу суспільства, форми правління, державного устрою тощо. Проте головний акцент робиться на тому, що до процесу прийняття та реалізації рі-

шень мають бути залучені не тільки державноуправлінські актори, а і представники громадянського суспільства.

В енциклопедичному словнику з державного управління надається таке визначення: «вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові і фінансові передумови з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси для досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку» [2, с. 103]. У цьому підході робиться акцент на діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Саме вони виступають головним суб'єктом вироблення політики, а приватний сектор та інститути громадянського суспільства виступають об'єктом публічної політики. Тобто, залучені лише до процесу її реалізації.

Таким чином, другий підхід до визначення поняття урядування є найбільш доцільним, бо він відображає сучасні тенденції суспільного розвитку у демократичному напрямку, що передбачає залучення приватного сектору та інститутів громадянського суспільства не тільки до реалізації публічної політики, а і до прийняття рішень.

У науковій практиці на сьогодні сформувалося декілька принципових концепцій «урядування, а саме: корпоративне урядування, належне урядування та публічне урядування. Спробуємо їх розглянути.

Корпоративне урядування пов'язано з внутрішніми системами і процесами, які забезпечують направленість діяльності та звітність для будь-якої організації. У державному управлінні це найчастіше пов'язується з відносинами між політиками та/або лідерами громадських організацій і керівниками державних установ, завданням яких є реалізація політики. Корпоративне урядування описує всі впливи на інституційні процеси, в тому числі на призначення контролерів і/або регулюючих органів, причетних до організації виробництва і продажу товарів і послуг. Корпоративне управління звертається до питань, що стоять перед радами директорів, такі як взаємодія з топ-менеджментом, і відносини з власниками та іншими особами, зацікавленими у справах компанії, в тому числі кредиторами, фінансистами, аналітиками, аудиторами, що регулюють діяльність корпорацій.

Наступна концепція – належне урядування (Good Governance). Більшість сучасних західних учених складовими називає такі [17]: конституційний лад; демократичні вибори; повага до прав людини; влада закону (правопорядок); політична відкритість; стабільність і зрозумілість законів; терпимість, справедливість; громадська участь; суспільні видатки, спрямовані на досягнення суспільних (публічних) цілей; незалежність судів; прозорість діяльності влади; відсутність корупції; активні та незалежні засоби масової інформації; свобода інформації; компетентність органів влади; політична нейтральність органів влади (державна служба, основана на заслугах); підзвітність влади суспільству із загальнонагомих питань.

Ж. Бурго (Jacques Bourgault, Франція) виділяє такі базові аспекти Good Governance:

- прийняття суспільством влади як легітимної;
- громадяни перебувають у центрі уваги тих, хто приймає рішення;
- управлінські програми, орієнтовані на суспільство й основані на громадській згоді (based on listening to citizens);
- швидка пристосовність публічної адміністрації до потреб громадян при розподілі суспільних фондів [8, с. 173].

У концептуальному документі «Програма розвитку ООН (UNDP, ПРООН)», прийнятому в січні 1997 р., названо основні характерні риси Good Governance:

1. Участь (Participation) – усі чоловіки та жінки мають право голосу при прийнятті рішень (прямо або через інститути, що репрезентують їхні інтереси). Така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій і слова.

2. Влада закону (Rule of law) – правова система повинна бути справедливою та діяти однаково для всіх, особливо відносно прав людини.

3. Прозорість (Transparency) – полягає у вільному потоці інформації. Процеси, установи та інформація є однаково доступними кожному.

4. Відповідальність (Responsiveness) – інститути та процеси слугують усім членам суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation) – справедливе управління виступає посередником між різними інтересами задля досягнення широкого суспільного консенсусу з локальних і загальнонагомих питань та процедур (policies and procedures).

6. Справедливість (Equity) – усі чоловіки та жінки мають однакові можливості в поліпшенні умов їхнього життя.

7. Ефективність і результативність (Effectiveness and efficiency) – процеси та інститути забезпечують найкращі результати у використанні ресурсів.

8. Підзвітність (Accountability) – процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства підзвітні громадськості, а також акціонерам (stakeholders).

9. Стратегічне бачення (Strategic vision) – лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно Good Governance і людського розвитку. Це також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту (complexities), яким ця перспектива обґрунтовується [21].

І остання концепція врядування – публічне урядування. Публічне урядування можна розбити на п'ять окремих напрямків:

1. Соціально-політичне урядування, пов'язане з установленнями відносинами у суспільстві. Стверджується, що ці відносини і взаємодії повинні бути зрозумілими для вироблення та реалізації державної політики. За такого підходу уряд більше придатний для вироблення та реалізації державної політики, тому що йому доводиться покладатися на інших представників громадськості для легітимізації своєї діяльності і більшого впливу в певній галузі.

2. Державно-політичне урядування – концентрує увагу на проблемах взаємодії політичної еліти та системи державного управління у процесі управління суспільними процесами.

3. Адміністративне урядування – пов'язане з ефективним застосуванням державного управління та його репозиціонуванням, щоб охопити складність сучасних проблем суспільства. Наприклад використовується поняття урядування для загальної практики реалізації політики та надання державноуправлінських послуг, з одного боку, а також воно використовується як універсальний термін, щоб спробувати створити цілісну теорію реалізації державної політики та надання державних послуг.

4. Контрактне урядування – пов'язане з дослідженням внутрішньої роботи державних установ нового публічного управління, зокрема запровадження договірних відносин при наданні державних послуг.

5. Сіткове урядування – концентрує увагу на самоорганізуючих міжорганізаційних сітках, які без участі уряду надають державні послуги. На відміну від державно-політичного урядування, цей підхід концентрує увагу на тих суспільних утвореннях, які реалізують державну політику і надають державні послуги.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, уявлення про організацію та функціонування системи державного управління пройшли певний шлях свого розвитку. Було сформовано декілька принципових моделей, а саме: патронатно-патриархальна модель, основу якої складає особиста відданість володарю, класична модель, організація якої базується на бюрократичному принципі функціонування державно-управлінських установ, модель нового публічного менеджменту, що запроваджувала у систему державного управління ринкові механізми та модель урядування, що спрямована на об'єднання системи державного управління, політичної складової та громадськості.

Література:

1. Вебер М. Соціологія. Загально історичні аналізи. Політика / М. Вебер / Пер. з нім. Олександр Погорілий. – К. : Основи, 1998. – 584 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ков-басюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Радченко О. В. Держава і демократія : перший мультисемантичний політичний словник / О. В. Радченко – Х. : Вид-во Асоціації докторів державного управління, 2011. – 312 с.
4. Современный словарь иностранных слов. – М. : Рус. яз., 2001. – 742 с.
5. Brereton M. The new public service ethos: An ethical environment for governance / M. Brereton, M. Temple // *Public Administration*. – 1999. – № 77 (3). – P. 455-474.
6. Dunleavy P. From Old Public Administration to New Public Management / P. Dunleavy, C. Hood // *Public Money & Management*. – 1994. – № 4. – P. 9-16.
7. Gladden E.N. A History of Public Administration. London: Frank Cass, 1972.
8. Governance: Concepts and Applications / Corkery, Joan (ed.), with IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies. – Brussels, 1999. – P. 173.
9. Governance: Concepts and Applications / Corkery, Joan (ed.), with IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies – Brussels, 1999. – P. 173.
10. Hughes O. Public Management and Administration an Introduction. – N.Y. : St. Martin Press, Inc., 1994. – 294 p.
11. Kickert W. J. M. Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector / W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn, J. E. M. Koppenjan. – L. : Sage Publications, 1997. – 206 p.
12. Marinetto M. Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school / M. Marinetto // *Political Studies*. – 2003. – Vol. 51, № 3. – P. 592-608.
13. OECD Serving the Economy Better. — Paris : Occasional Papers on Public Management, 1991.
14. Osborne D. Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborne and Ted Gaebler. – Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub. Co., 1992. – 405 p.
15. O’Toole L. J., Jr. The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World / L. J. O’Toole, Jr. // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 1997. – Vol. 7. – P. 443-459.
16. Peters Thomas J. In search of excellence : lessons from America’s best-run companies / by Thomas J. Peters and Robert H. Waterman. – N.-Y. : HarperBusiness Essentials, 2004.
17. Plumptre T. Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives / Tim Plumptre, John Graham // *Institute On Governance*. – 1999. – December 3. – 27 p. – Режим доступу : <http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf>.
18. Powell W. W. Neither market nor hierarchy: network forms of organization// *Research in Organizational Behavior*. – 1990. – № 12. – P. 295-336.
19. Turnbull S. Corporate Governance: Its scope, concerns & theories / Turnbull S. // *Corporate Governance: An International Review*. – Oxford: Blackwood, 1997. – vol. 5. – №. 4. – pp. 180-205.
20. Weber M. Bureaucracy // Shafritz Jay M., Hyde Albert C. *Classics of Public Administration*. – Brooks: Col Publishing Company Pacific Grove, 1992. – P. 51-56
21. What is Good Governance? United Nations. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. – Thailand : Poverty Reduction Section UNESCAP, 2004. – 3 с.
- Woodrow Wilson *The Study of Administration* // Shafritz Jay M., Hyde Albert C. *Classics of Public Administration*. – Brooks: Cole Publishing Company Pacific Grove, 1992. – P.11-24



ЧЕРВЯКОВА

Ольга

Володимирівна,

кандидат наук з державного управління, докторант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків.

Анотація: у статті визначено основні загальні трансформаційні тенденції державного управління в умовах глобалізаційних впливів та загальні підходи, що являють собою способи вирішення проблем державного та планетарного рівнів.

Ключові слова: державне управління, розвиток, механізми трансформації, суспільні зміни.

УДК 35:002.8

Ольга ЧЕРВЯКОВА

ПІДХОДИ ДО НАУКОВО ОБҐРУНТОВАНОГО РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ЗМІН

Постановка проблеми. Однією з основних загальних трансформаційних тенденцій державного управління в умовах глобалізаційних впливів є зміна загальних підходів, що являють собою загальні способи вирішення проблем державного та планетарного рівнів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед джерел інформації в обраному напрямі дослідження використані роботи В. Бакуменка, В. Гейця, С. Володенкова, В. Журавлева, В. Лопухіна, В. Романова.

Метою статті є виділення основних трансформаційних тенденцій державного управління в умовах глобалізаційних впливів та визначення загальних підходів, що являють собою способи вирішення проблем державного та планетарного рівнів.

Виклад основного матеріалу. На перший план щодо загальних тенденцій державного управління в умовах глобалізаційних впливів виходять підходи [12]:

- ціннісний, в основу якого покладено пріоритет загальнолюдських цінностей та ідеалів, зокрема, людино центристський підхід, що потребує розгляд людини, захисту її інтересів та задоволення потреб як основних завдань суспільного розвитку;
- розвитку суспільства на демократичних засадах, зокрема розбудова громадянського суспільства, підхід створення умов для запобігання корупційних процесів;
- екологічний, в основу якого покладено завдання створення комфортних природних умов для життя та діяльності людини, а також забезпечення балансу інтересів людини, економіки та екології навколишнього середовища із пріоритетом захисту навколишнього середовища від невиправданих і не відтворювальних змін;
- консенсусний, що заснований на пошуку колективних домовленостей та подоланні конфліктів на міждержавному та державному рівнях при вирішенні всіх важливих питань світового розвитку;
- інтеграційний, який відображує потребу держав об'єднувати зусилля як для вирішення перспективних завдань світового розвитку, так і для попередження глобальних (політичних, економічних, екологічних, соціальних, гуманітарних, воєнних та інших) загроз їх нормальному існуванню та розвитку;
- інформаційний, в основу якого покладено визнання ролі інформації у сучасному суспільстві як ефективного засобу комунікації, отримання знань, надання послуг, а також товару, на який є величезний попит, що постійно й швидко зростає;
- інформаційно-технологічний, який забезпечує технологічну складову роботи з інформацією, що швидко розвивається та набуває масового застосування у суспільстві на всіх його рівнях. Інформаційний та інформаційно-технологічний підходи орієнтують на формування та розвиток інформаційного суспільства як найбільш розвиненої фази постіндустріального суспільства;

– інноваційний, в основу якого покладено поширення інновацій у всіх сферах і галузях суспільства та розбудову інноваційного суспільства.

При формуванні та розвитку інформаційного суспільства йдеться про застосування таких підходів [4, 5]:

– розгляду інформації як потужного та ефективного ресурсу, з одного боку, управління, насамперед державного управління, а, з другого боку, – взаємодії держави та суспільства;

– посилення міжнародного співробітництва у сфері розбудови інформаційного суспільства;

– визнання ключової ролі інформаційно-комунікаційних технологій в національних концепціях та стратегіях розвитку;

– сприяння створенню глобального інформаційного простору, розвитку відповідної інфраструктури, що забезпечують ефективну інформаційну взаємодію людей, їх доступ до світових інформаційних ресурсів;

– формування державної стратегії та політики розбудови інформаційного суспільства, «електронізації» країни;

– широке застосування інформаційно-комунікативних технологій в державному управлінні та місцевому самоврядуванні як один з пріоритетів їх розвитку;

– інформатизація управлінських процесів, спрямована на збільшення в них ролі інформації, знань та інформаційних технологій;

– зростання виробництва послуг у сферах державного управління та місцевого самоврядування;

– проведення інституційної реформи, розширення інституційного потенціалу та потенціалу нормативно-правової бази інформаційного суспільства;

– вдосконалення організаційних структур з метою посилення владного впливу та підвищення ефективності інформаційних та інформаційно-технологічних проектів у сфері формування та розвитку інформаційного суспільства;

– посилення координації міжнародних та державних програм фінансування і ініціатив у сфері формування та розвитку інформаційного суспільства;

– посилення інформаційного впливу держави, зокрема шляхом доведення та пояснення дій державної влади з різних питань із залученням консультантів та експертів з цих питань;

– сприяння інвестиціям в інформаційну економіку та освіту;

– вдосконалення механізмів фінансування інформаційно-комунікаційних технологій, прискорення їх розробки та запровадження;

– підвищення якості управлінських процесів;

– сприяння розвитку інформаційної економіки, цифрових ринків, електронних соціальних і господарчих мереж;

– сприяння розвитку ринків інформації, інтелектуальної власності та освітніх послуг;

– посилення регіонального співробітництва з розбудови інформаційного суспільства на засадах партнерства;

– розвиток людських ресурсів та створення інституційного потенціалу на кожному рівні для досягнення цілей інформаційного суспільства, насамперед у державному секторі;

– збільшення кількості робочих місць з використанням інформаційних технологій;

– наголос на отримання фахівцями нових знань та вмінь;

– підвищення якості організації підготовки управлінців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань інформаційних технологій, комунікацій і виробництва інформаційних продуктів і послуг;

– сприяння розвитку телефонії, радіо, телебачення, мережі Інтернет, а також традиційних та електронних ЗМІ як засобів інформатизації суспільства;

- організація колективного проведення досліджень, науково-дослідного проектування, електронного консалтингу з використанням сучасних інформаційних мереж та технологій;

- підвищення рівня децентралізації інформаційно-комунікаційної політики, пов'язане з появою незалежних від держави груп впливу, що мають інформаційний доступ (ЗМІ, Інтернет, соціальні мережі тощо) впливу на суспільну свідомість;

- зниження інформаційно-комунікаційних ризиків, пов'язаних з загрозами національній безпеці держави, зокрема маніпуляцій суспільною свідомістю, інформаційних війн, зарубіжного інформаційного впливу з метою втручання у внутрішні справи держави тощо;

- введення державного контролю за найбільшими інформаційними ресурсами;

- суттєве підвищення ролі держави у формуванні інформаційних матеріалів для населення та зміна його змістовного наповнення.

При формуванні та розвитку інноваційного суспільства, на нашу думку, на перший план виходить комплексне застосування таких підходів [6 - 9]:

- зміна парадигми державного управління з консервативно-класичної на інноваційну;

- створення та підтримка функціонування Національної інноваційної системи, що охоплює всі сфери та галузі суспільства, публічне управління (державного управління та місцевого самоврядування);

- зростання ролі держави в регулюванні соціально-інноваційних процесів, їх переорієнтації у конструктивні, що сприяють розвитку держави;

- розроблення та реалізація концепцій, стратегій, національних проектів, цільових програм інноваційного розвитку публічного управління в державі;

- розвиток нормативно-правового забезпечення формування та функціонування інноваційного суспільства в державі;

- підготовка та проведення реформ державного управління, спрямованих на інноваційні зміни державного устрою, організації системи державної влади, процесів публічного управління;

- досягнення балансу самоорганізації публічного управління, насамперед самоорганізації державного управління, самоорганізації місцевого самоврядування і суспільної самоорганізації;

- виявлення джерел інноваційних проривів у суспільстві та публічному управлінні, тобто найбільш суттєвих інновацій, що можуть кардинально змінити суспільство, суспільні відносини, публічне управління (фундаментальні наукові та науково-технічні досягнення; соціальні рухи, що можуть змінити державний устрій та режим влади; державні політичні та соціально-економічні реформи; активне впровадження зарубіжної соціальної практики, що суттєво відрізняється від вітчизняної);

- сприяння розробці та впровадженню інновацій в усі галузі та сфери суспільства, насамперед у систему та процеси публічного управління, що охоплює державне управління і місцеве самоврядування (інноватика публічного управління);

- сприяння розвитку конкурентного середовища в усі галузі та сфери суспільства;

- вивчення та використання передового світового досвіду на предмет поширення інновацій в публічне управління;

- інноватизація державної кадрової політики;

- розвиток сучасних, ефективних освітніх систем як відповіді на виклики глобального інноваційного суспільства;

- розроблення та реалізація програм підготовки управлінців, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до роботи в умовах інноваційного публічного управління, в яких має бути відведене значне місце вивченню інноватики;

- організована боротьба на міжнародному та державному рівнях з інноваційними проявами патологічних суспільних явищ: тероризму, корупції, криміналітету взагалі та електронного зокрема, тіньової економіки, порушення прав людини);

- моніторинг ризиків інноваційного державного управління (організація зворотного зв'язку влади з суспільством з метою з'ясування: готовності суспільства до інноваційних змін; ступеню довіри населення до органів публічного управління; узгодженості дій державної влади та інших соціальних інститутів тощо);

- створення мережевих структур, що пов'язують дослідницькі центри, університети та бізнесові організації, в яких застосовують інноваційні технології.

При формуванні та розвитку суспільства сталого розвитку, на нашу думку, очікується комплексне застосування таких підходів [8]:

- всебічна увага до завдань становлення суспільства сталого розвитку та сприяння їх ефективному вирішенню;

- розроблення, прийняття та реалізація Національної стратегії сталого розвитку;

- послідовне виконання міжнародних зобов'язань та прийнятих вітчизняних стратегічних документів у сфері розбудови суспільства сталого розвитку;

- зростання ролі держави в регулюванні процесів сталого розвитку;

- розроблення та реалізація концепцій, стратегій, національних проектів, цільових програм сталого розвитку;

- розвиток нормативно-правового забезпечення формування та функціонування суспільства сталого розвитку;

- підготовка та проведення суспільних реформ, спрямованих на радикальне покращення показників сталого розвитку у державі, регіонах, територіях;

- виявлення територій та зон сталого розвитку у суспільстві та сприяння їх прискореному розвитку та передачі ними передового досвіду;

- сприяння сталому розвитку усіх галузей та сфер суспільства;

- вивчення та використання передового світового досвіду на предмет поширення інновацій сталого розвитку в процесах державного регулювання;

- спрямування державної кадрової політики на збільшення фахівців з проблем сталого розвитку, зокрема у системах публічного управління;

- розвиток сучасних, ефективних освітньо-екологічних систем як відповіді на виклики суспільства сталого розвитку;

- розроблення та реалізація програм підготовки управлінців, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до роботи в умовах становлення та розвитку суспільства сталого розвитку;

- моніторинг розвитку суспільства сталого розвитку (організація зворотного зв'язку влади з суспільством з метою з'ясування стану робіт у цьому напрямку; стану участі громадян; своєчасного виявлення проблем тощо).

Основні підходи розбудови громадянського суспільства в Україні викладені у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, серед них [11]:

- спрощення процедур та скорочення строків реєстрації інститутів громадянського суспільства (громадські, благодійні організації, органи самоорганізації населення тощо);

- забезпечення права іноземців та осіб без громадянства, юридичних осіб приватного права на свободу об'єднання та заснування і участі в організаціях за професійною ознакою;

- надання інститутам громадянського суспільства права здійснювати свою діяльність на всій території України;

- орієнтація на європейські стандарти забезпечення та захисту прав і свобод людини, зокрема впровадження практики належного врядування, доброчесності, відкритості, прозорості та підзвітності інститутів влади, створення умов для різноманіття суспільних інтересів, у тому числі економічних, екологічних, соціальних, культурних, релігійних, територіальних тощо, і форм їх вираження (громадські ініціативи, суспільні рухи, асоціації, об'єднання);

– вдосконалення правових механізмів та практики демократії участі. Сутність останньої в активній участі людини у суспільних процесах та формуванні при цьому відповідних цінностей, типів поведінки щодо необхідності участі у громадському житті;

– використання демократії участі як соціального інструменту, що сприятиме розвитку існуючих форм безпосередньої і представницької демократії та має стати основою суспільного розвитку;

– створення умов для повноцінного забезпечення та стимулювання громадської активності, зокрема, шляхом забезпечення відкритості і прозорості діяльності влади, залучення громадян та їх об'єднань до формування і реалізації державної політики на всіх рівнях;

– підвищення рівня суспільної компетентності і довіри до влади, гарантування становлення демократії в Україні шляхом гармонійного поєднання громадського впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю влади;

– спрямування державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на використання можливостей громадянського суспільства, зокрема, щодо забезпечення неконфліктних відносин в етнопатрістичній, культурній та конфесійній сферах, соціального між секторального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства;

– створення умов для безпосереднього залучення до підготовки управлінських рішень заінтересованих суспільних груп, що сприятиме забезпеченню в державі суспільної злагоди, соціального миру, сталого розвитку та стабільності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В даній статті визначено основні трансформаційні тенденції державного управління в умовах глобалізаційних впливів та загальні підходи, що являють собою способи вирішення проблем державного та планетарного рівнів. А саме підходи щодо:

- формування та розвитку інформаційного суспільства;
- формування та розвитку інноваційного суспільства;
- формування та розвитку суспільства сталого розвитку.

Також зазначено основні підходи розбудови громадянського суспільства в Україні, що викладені у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Література:

1. Геєць В. М. Державне управління в умовах світової кризи системного характеру : контекст змін / В. М. Геєць / Вісник Державної служби України, № 2, 2011. – С. 30-43.
2. Основные направления исследования современного общества. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000946/st003.shtml>
3. Глобалізація [Електронний ресурс]. / Вікіпедія – вільна енциклопедія – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Глобалізація>
4. Інформаційне суспільство [Електронний ресурс]. / Вікіпедія – вільна енциклопедія – Режим доступу: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Информационное суспільство](http://ru.wikipedia.org/wiki/Информационное_суспільство)
5. Володенков С. В. Модель информационного взаимодействия общества и власти в современной России [Електронний ресурс]/ С. В. Володенков. – Режим доступу: <http://g3-group.ru/projects/infvz.php>
6. Лопухин В. Ю. Инновационное общество и проблема коррупции [Електронний ресурс] / В. Ю. Лопухин // Проблемы современной экономики, N 4 (36), 2010. – Режим доступу: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3329>.
7. Романов В. Л. Социально-инновационный вызов государственному управлению [Електронний ресурс] / В. Л. Романов. – Режим доступу: <http://spkurdyumov.narod.ru/Romanov333.htm>.

8. Образование для инновационных обществ в XXI веке [Электронный ресурс] / Документы саммита в Санкт-Петербурге 15-17 июля 2006 года в целях обсуждения коллективных подходов к решению актуальных международных вопросов. – Режим доступа: <http://g8russia.ru/docs/12.html>.

9. Журавлев В.А. Креативное общество, его особенности и характеристика [Электронный ресурс] / В. А. Журавлев. – Креативная экономика, № 11 (23), 2008. – С. 42-49. – Режим доступа до журн. : <http://www.creativeconomy.ru/articles/2604/>

10. Концепция устойчивого развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cosd.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=13.

11. Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.

12. Бакуменко В.Д. Сучасні інноваційні підходи до управління суспільним розвитком / В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко, С.О. Борисович // Збірник мат. н/пр. конф. "Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні", 31.05.06. – У 2-х т., Т.1. – С.342-344.



БЕЗВЕРХНЮК
Тетяна Миколаївна,

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри управління проектами Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса.

Анотація: у статті представлено методичний підхід до обґрунтування доцільності реалізації соціального проекту за двома напрямками: 1) відповідність соціального проекту цілям і потребам всіх заінтересованих сторін – доведення доцільності соціальних змін; 2) ефективність соціального проекту – доведення доцільності інвестування. Запропоновано методику визначення соціальної та соціально-економічної ефективності соціального проекту.

Ключові слова: соціальний проект, доцільність проекту, соціальний ефект, соціальна ефективність, заінтересовані сторони, цінність проекту.

УДК 351:002.2

Тетяна БЕЗВЕРХНЮК

СОЦІАЛЬНИЙ ПРОЕКТ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ОБґРУНТУВАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

Постановка проблеми. На основі ретельного аналізу проблемного поля та заінтересованих сторін соціального проекту формулюється його концепція через визначення структури цілей та завдань. Для створення «дерева цілей» соціального проекту повинна бути обрана деяка ціннісна основа (позитивні зміни), яка забезпечить стійкість результатів проекту. Результатом соціального проекту є корисний ефект – соціальне благо, яке є наслідком використання заінтересованими сторонами продукту даного проекту.

Відповідність результатів проекту (корисного ефекту) стратегічній меті, завданням, потребам заінтересованих осіб та ресурсним можливостям здійснення заходів обумовлює доцільність його реалізації. Доцільність соціального проекту є основним критерієм його відбору донором (інвестором) для фінансування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інвестування у вітчизняні соціальні проекти, відбувається, переважно, через механізм багатоканального фінансування, домінантою якого є фандрайзинг. Це обумовлює необхідність врахування низки принципових вимог донору при розробленні проектної пропозиції, найголовнішою з яких є доведення доцільності фінансування. Це питання є досить складним, адже, як зазначають відомі фахівці у галузі соціального проектування В. Курбатов, Р. Ленков, В. Луков, Е. Самбуров та інші, соціальні проекти порівняно з іншими інвестиційними проектами, характеризуються підвищеним рівнем ризикованості, обумовленим непередбачуваністю поведінки об'єкта соціального проектування, специфікою соціальної реальності.

З огляду на це, умовою започаткування і реалізації соціальних проектів є обґрунтування їхньої доцільності – цінності, значимості, корисності, ефективності, прийнятності й здійсненості у визначений період часу. Обґрунтування доцільності та здійсненості проектів, як правило, наводиться в ТЕО або бізнес-планах. Аналіз діючих стандартів бізнес-планування, науково-методичних праць з бізнес-планування і розроблення інвестиційних проектів, а також нормативно-правових джерел дозволяє стверджувати, що для реалізації соціальних проектів відсутні спеціальні технології бізнес-планування. Як наслідок, стандартні технології адаптуються до конкретних умов ініціаторами соціальних проектів на основі власного досвіду, бачень, переконань. Це здебільшого є причиною суб'єктивізму.

Відповідно, актуальним питанням розвитку технології розроблення соціального проекту є обґрунтування об'єктивного методичного підходу до доведення доцільності його реалізації та фінансування.

Метою статті є виявлення основних показників доцільності соціального проекту та розроблення методичного підходу щодо їх оцінювання та обґрунтування.

Виклад основного матеріалу. Багаторічний досвід розроблення соціальних проектів та участі в їх реалізації як на національному, так і на місцевому рівнях, дозволяє припустити, що важливими показниками доцільності соціального проекту є:

- відповідність проектної пропозиції пріоритетним напрямам розвитку, що затверджені програмними та стратегічними документами розвитку держави; території реалізації проекту; стратегічно важливим інвестиційним проектам та цільовим програмам;

- тривалість досягнутого ефекту;

- соціальна резонансність: відчутність результатів проекту для поліпшення якості життя значного прошарку громадян;

- значущість (цінність) результатів реалізації проекту з позицій державного, суспільного та приватного сектору;

- ефективність соціального проекту.

Виходячи з вищезазначеного, сучасного наукового доробку та досвіду розроблення соціальних проектів, *доцільність соціального проекту пропонуємо обґрунтувати за двома напрямками:*

- 1) відповідність соціального проекту цілям і потребам всіх заінтересованих сторін – *доведення доцільності соціальних змін;*

- 2) ефективність соціального проекту – *доведення доцільності інвестування.*

1. Відповідність соціального проекту цілям і потребам всіх заінтересованих сторін.

Інформація за даним напрямом має включати обґрунтування відповідності, тривалості, значущості (цінності), мультиплікативності досвіду проекту, соціальної резонансності очікуваних ефектів соціального проекту для суспільного прошарку, території його реалізації й держави у цілому, а також, за потребою, оцінку впливу проекту на навколишнє середовище.

Насамперед, необхідно обґрунтувати відповідність цілей соціального проекту пріоритетним напрямам розвитку, що затверджені програмними та стратегічними документами розвитку держави на період до 2020 року; програмам розвитку території реалізації проекту; стратегічно важливим інвестиційним проектам та цільовим програмам за напрямками соціального розвитку. Це дозволить визначити доцільність реалізації представленої проектної пропозиції через її відповідність пріоритетним напрямкам соціального розвитку України.

Значущість результатів реалізації соціального проекту дозволить виявити доцільність реалізації представленої проектної пропозиції через очікуваний вплив як на цільові групи так й на територію реалізації проекту.

Значущість (цінність) результатів реалізації проекту зазвичай визначається як вигода, котру отримують всі заінтересовані сторони у випадку реалізації проекту. При цьому повинна виконуватися вимога гармонізації цінності результатів проекту, яку необхідно розглядати, як мінімум, в двох аспектах – гармонізацію зі стратегічними цілями організації, що реалізує даний проект, та гармонізацію цінностей всіх заінтересованих сторін.

При цьому, безперечно, значущість результатів проекту може досить вагомо розрізнятися для різних груп заінтересованих сторін. Проте ймовірність успішної реалізації проекту значною мірою залежить від того, наскільки великою та рівною є значущість його результатів для всіх заінтересованих сторін. Значущість результатів необхідно розглядати на основі визначення цільових груп проекту.

Тривалість, сталість результатів соціального проекту – одна з важливіших характеристик доцільності проекту. Насамперед, це демонструє донору (інвестору), що витрачені ресурси не просто забезпечили очікуваний ефект, але й продовжують у певному періоді позитивно впливати на представників цільової групи, отримувачів послуг. Тривалість, стійкість проекту може визначатися щонайменше за двома показниками: поява стійких взаємозв'язків або мереж та створення інноваційних соціальних технологій. Дані властивості проекту сприяють тому, щоб прирощення соціального капіталу, яке відбулося в ході виконання проекту, було збережено. Соціальні мережі і соціальні технології є повноправним інструментальним доповненням

до обґрунтування доцільності соціального проекту через сприяння розширенню меж довіри.

Соціальна резонансність очікуваних ефектів проявляється через відчутність результатів проекту для поліпшення якості життя значного прошарку громадян, а не тільки цільової групи проекту. Це дозволить довести доцільність соціального проекту через доведення змістовності запланованих заходів, кожний з яких на виході є проміжним продуктом, здатним змінити чинну соціальну ситуацію, задовольняючи потреби більшої кількості людей, ніж цільова група (бенефіціари). Це можуть бути нові знання, вміння, навички; корисні, соціально значимі зв'язки, знайомства, можливості комунікації, взаємодії, партнерства. Саме такі «проміжні виходи»¹ впливають на результат проекту, створюючи більш масштабний корисний ефект.

Мультиплікативність досвіду соціального проекту доводить доцільність реалізації проекту через обґрунтування того, що напрацювання проекту можуть бути використані в інших організаціях, громадах, на територіях. Також важливо вказати, які інструменти чи засоби інформаційного, методичного, нормативного, організаційного та іншого характеру, що напрацьовані у процесі виконання проекту можуть бути застосовані з метою забезпечення поширення (перенесення, тиражування) результатів проекту в інші організації, громади, території.

Оцінка впливу проекту на навколишнє середовище має велике значення при обґрунтуванні його доцільності, особливо, коли проектна пропозиція подається для розгляду фінансовим інститутам розвитку (Світовий банк або ЄБРР). У цьому аспекті слід наголосити на важливому документі, який регулює відносини, що виникають при розробленні та затвердженні стратегічних планів територіального розвитку і комплексних територіальних програм соціально-економічного розвитку – Модельний закон про стратегічну екологічну оцінку, прийнятий на 36 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасників СНД [7].

Відповідно, концепція проекту, яка буде оформлена у вигляді проектною пропозиції для фінансування за різними умовами відбору (за конкурсом, як складова програми тощо) повинна відображати інформацію, яка чітко засвідчує, що даний соціальний проект є доцільним з точки зору його відповідності цілям і потребам всіх заінтересованих сторін та забезпечує позитивні соціальні зміни.

Для того, щоб отримати якісну і об'єктивну інформацію щодо характеристики відповідності та обґрунтувати на цій основі доцільність проекту, необхідно визначити очікувані ефекти від реалізації соціального проекту у державному масштабі, регіональному масштабі, для території реалізації проекту, на локальному рівні.

Ефект – це результат, наслідок яких-небудь дій, заходів; корисний результат діяльності [4, с.358]. Ефект є абсолютним показником і характеризує результат.

За характером впливу результатів проекту на соціальну ситуацію можна виділити:

- інституціональний ефект – полягає в отриманні організаційно-правових результатів від розвитку нових інститутів суспільних відносин. Інституціональний ефект соціальних проектів відображає політичні та юридичні інтереси заінтересованих сторін проекту у встановленні певних регуляторних режимів. Наприклад, інститут соціального замовлення; механізм державно-приватного партнерства;

- економічний ефект – полягає в отриманні економічних результатів від заходів проекту як в цілому для держави/суспільства, так і для кожного суб'єкта інвестицій. Економічний ефект соціальних проектів за відповідною системою показників має відображати інтереси економіки країни в цілому, а також регіонів, галузей, організацій і підприємств, що беруть участь у реалізації соціальних нововведень. Наприклад, прибуток соціальних підприємств;

- науково-технологічний ефект – це технологічні нововведення, що впливають з результатів наукових досліджень закономірностей розвитку соціальної системи/

¹У проектних заявках на міжнародні гранти завжди є пункт: проміжні результати, які називаються *outputs*, та вплив всього проекту (більш масштабний і значимий) - *outcomes*.

процесів/явищ: інноваційні соціальні технології, удосконаленні процедури надання соціальних послуг та соціальної допомоги, нові технології роботи з вразливими верствами населення тощо. Наприклад, інноваційність продукту соціального проекту – впровадження у діяльність КУ «Центр реінтеграції» методів мотивації підопічних до створення спільнот та методів соціальної роботи з ними; створення на базі КУ «Центр реінтеграції» соціальних майстерень;

- соціальний ефект – відображає зміни умов діяльності людини в суспільстві. Його прояв спостерігається у змінах характеру та умов праці, підвищенні життєвого рівня населення, поліпшенні побутових його умов, розширенні можливостей духовного розвитку особистості, у змінах стану довкілля.

Залежно від цілей соціального проекту, для оцінювання його доцільності визначальним може бути будь-який із перерахованих ефектів, а інші виступатимуть як додаткові. Найголовніше, щоб кожний із ефектів обов'язково був визначений для держави/суспільства в цілому, для території реалізації проекту, для цільових груп (бенефіціарів) проекту.

Природно, соціальний ефект є домінуючим для соціального проекту. Класик науки державного управління Г. Атаманчук вважає, що соціальний ефект – це сукупний та загальний позитивний результат, що одержує суспільство як під час виробництва того або іншого продукту (послуги) або виконання певного роду робіт, так й під час споживання відповідних матеріальних, соціальних та духовних цінностей [2, с.345].

Таким чином, надання повної та об'єктивної інформації за наведеними вище показниками соціального проекту дозволить зробити висновок про доцільність реалізації конкретного проекту як засобу здійснення певних соціальних змін з метою задоволення потреб заінтересованих осіб.

Доцільність за першим напрямом – це доведення того, що запропонований у проекті спосіб розв'язання описаної проблеми може бути підтверджений конкретними результатами.

Загальноприйнятим підходом до обґрунтування доцільності комерційних проектів є оцінювання фінансової та економічної ефективності. В некомерційних соціальних проектах також створюється певний економічний результат, але не він є основним і визначаючим, а соціальне благо. Тим не менш, для реалізації соціального проекту необхідні грошові та інші матеріальні засоби, що обумовлює необхідність проведення аналізу соціальної ефективності інвестицій.

Деякі науковці пропонують при оцінці та аналізі соціальних проектів повністю замінити традиційні показники ефективності (наприклад, чистий дисконтований дохід, внутрішня норма доходності) новими. Проте слід зазначити, що у більшості випадків фінансові установи все одно розглядають проекти, у тому числі і соціальні, на основі традиційних показників. Крім того, на жаль, загальноприйнятих методик оцінки ефективності соціальних проектів, успішно апробованих на практиці, поки ще не існує. На наш погляд це пов'язано з тим, що найбільшою уваги дослідники приділяють не оцінці ефективності некомерційних соціальних проектів, а питанням соціальної ефективності інвестиційних проектів. Також, досі не існує загальновибраного єдиного підходу до тлумачення понять «ефективність соціального проекту».

2. Ефективність соціального проекту

Головною метою будь-якого соціального проекту є створення вигод для суспільства, тобто позитивний соціальний ефект. Як соціальні вигоди від реалізації проектів у суспільному секторі можуть виступати: зниження рівню безробіття або злочинності; створення нових високооплачуваних робочих місць; зміни у структурі зайнятості населення; розширення спектру соціальних послуг або зниження їх вартості тощо.

Чисті поточні вигоди від реалізації соціальних проектів згідно з методикою СВА-аналізу розраховуються за тією же формулою, що використовується для комерційних проектів [1]:

$$NPB = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+d)^t}$$

де NPВ – чисті поточні вигоди (net present benefit);

Vt – вигоди в момент часу t

Ct – витрати в момент часу t;

d – соціальна ставка дисконтування;

n – життєвий цикл програми/проекту.

Проте, розрахунок величини d – соціальної ставки дисконтування, здійснюється за принципово іншими підходами. Ринкова ставка дисконтування не може застосовуватися для оцінки ефективності соціальних проектів, оскільки часто для передбачених їх реалізацією продуктів або послуг ринкових аналогів не існує.

Методика оцінки ставки дисконтування для соціальних проектів за моделлю оцінки соціальних міжчасових переваг розроблена І.Сенчою [10], і використовується при оцінці соціальних проектів, що реалізуються органами публічної влади Одеського регіону. Запропонована методика є необхідною при експертизі некомерційних соціальних проектів, оскільки саме вона дозволяє порівнювати грошовий еквівалент соціального ефекту від їх реалізації та відкидати заведомо неефективні проекти на етапі їх попередньої оцінки, що дозволить знизити ризик прийняття невірних управлінських рішень у суспільному секторі та оптимізувати витрати бюджету. Дана методика дозволяє довести доцільність фінансування некомерційного соціального проекту.

При прийнятті рішення про доцільність вкладення коштів в реалізацію соціального інвестиційного проекту фінансові організації обов'язково проводять аналіз соціальної ефективності інвестицій (SROI - Social Return on Investment).

В основі аналізу соціальної ефективності покладено аналіз витрат, вигод та соціального аудиту, спрямований на виявлення соціальної цінності (social value), що створюється проектом, шляхом знаходження матеріальних, фінансових і не фінансових еквівалентів для соціальних результатів. Аналіз SROI вимірює цінність створюваних благ і витрати на створення цих благ.

Формально соціальна ефективність інвестицій являє собою відношення чистої доданої цінності благ до чистої доданої вартості інвестицій. Наприклад, відношення 3 до 1 означає, що одна гривня інвестиції створює на три гривні соціальних результатів. Проте, аналіз соціальної ефективності інвестицій – це не визначення одної єдиної цифри. Навпаки, сама суть аналізу SROI полягає в тому, що один або кілька показників, якими б цінними вони не були, не можуть показати соціальні результати проекту, так як ці результати мають достатню складну природу. Таким чином, на думку А.Ситникова [11], аналіз соціальної ефективності являє собою методику для дослідження ланцюга створення соціальної цінності через формування загального інформаційного простору, що дозволяє обговорювати суспільно значимі результати з усіма заінтересованими сторонами.

Основними принципами аналізу SROI є:

- увага на заінтересовані сторони та розвиток соціальної мережі;
- використання карти результатів або дорожньої карти з метою моніторингу як проект впливає на зміни та створює суспільну цінність;
- увага на відповідність результатів проекту пріоритетам заінтересованих сторін;
- усунення результатів (благ), які б виникли і без здійснення проекту.

Важливим інструментом аналізу соціальної ефективності є монетизація – пошук та визначення фінансових еквівалентів для соціальних явищ, тобто встановлення ціни (грошове вираження вартості), як показника того, наскільки суспільство визнає цінність різних благ.

На сьогодні існує кілька підходів до оцінки ефективності соціальних проектів, основна суперечність між якими полягає в науковій дискусії щодо того, що є об'єктом аналізу – соціальна ефективність чи соціальний ефект інвестицій. Стосовно методики SROI, вона представлена як чіткий алгоритм, проте не має жодної формалізації щодо запропонованих розрахунків. Цей факт пояснюється в методичній документа-

ції [12,13] – більшість соціальних благ не можуть бути точно оцінені за механізмом монетизації, тому пропонується аналізувати сам процес створення соціальних благ, а не розрахунок їх кількісних показників.

Визначення соціального ефекту інвестицій ґрунтується на методологічній позиції авторів щодо недоречності ототожнення категорії «соціальний ефект» та «соціальна ефективність». Так, науковці [5, 6, 9] вважають, що ефект – є абсолютним показником і характеризує результат, ефективність – показник відносний і характеризує процес, впродовж якого був отриманий результат. Ефективність – показник суто управлінського характеру. Ефективність пов’язана з ефектом через витрати ресурсів, що необхідні для здійснення процесу, у результаті якого був отриманий ефект (результат). Основний показник соціальної ефективності – це підвищення якості життя людей, як результат соціально-інвестиційної діяльності. Показники соціального ефекту надають уявлення про кількісну сторону досягнутих соціальних цілей, заради яких інвестиційний проект розроблявся і здійснювався.

Таким чином, «соціальний ефект інвестицій» та «соціальна ефективність інвестицій» є різними поняттями, перша категорія визначає соціальний результат від інвестиційної діяльності, а друга – процес соціального інвестування. Головна відмінність полягає в тому, що соціальна ефективність інвестицій може бути отримана за умови витрат, які суб’єкт інвестиційної діяльності спрямує на посилення свого «значення» в суспільстві, стимулювання свого економічного росту, у результаті – задоволена потреба в інвестуванні соціальної сфери тільки з боку суб’єкта (наприклад, спонсорство). А за «соціальним ефектом інвестицій» суб’єкт інвестиційної діяльності (ст. 5 Закону України «Про інвестиційну діяльність» [8]), окрім отримання доходу, задовольняє і соціальні потреби суспільства також, тобто створюється «корисний ефект» від інвестиційної діяльності. Отже, якщо результати від інвестицій отримувє не тільки суб’єкт інвестиційної діяльності, а й суспільство – це і є соціальний ефект інвестицій.

На думку С. Маркова [6], єдиний уніфікований показник виміру соціального ефекту – це чисельність населення (мешканців області, району), які можуть отримати матеріальні переваги, послуги соціального характеру (медичні, освітні та інші аналогічні послуги), робочі місця та задовольнити свої духовні потреби в результаті реалізації інвестицій.

Впровадження проектів державно-приватного партнерства (ДПП) пов’язане з метою реалізації суспільних інтересів, у тому числі й соціальних. Оскільки одним з джерел фінансування проектів ДПП є кошти бюджету, що надходять від платників податків, для оцінювання ефективності такого проекту є недостатнім врахування тільки комерційної ефективності, необхідним є дослідження й його соціальної ефективності. Соціальна ефективність відображає відповідність результатів господарської діяльності основним соціальним потребам та цілям суспільства, інтересам окремої людини [3].

Підсумовуючи вище наведений аналіз методичних підходів до оцінки соціальної ефективності проектів зазначимо наступне:

1) суб’єктами соціальних інвестицій є: органи публічної влади, державні і комунальні підприємства, українські та іноземні приватні комерційні і некомерційні організації, фізичні особи. Для держави цілями соціальних інвестицій можуть бути підвищення національного доходу і рівня (якості) життя одночасно; для комерційних структур, іноземних інвесторів і фізичних осіб – прибуток; для некомерційних організацій - підвищення рівня і якості життя за допомогою задоволення матеріальних, духовних і соціальних потреб. Для останніх отримання прибутку не є метою соціального інвестування;

2) у різних публікаціях можна зустріти такі визначення соціальної ефективності: «формування і задоволення духовних потреб людини»; «гармонійний розвиток особистості»; «благо суспільства або окремих груп населення» тощо. Проте ці тер-

міни частіше не знаходять певного кількісного вираження. Можна виділити чотири основні показники ефективності соціального інвестування: соціальний ефект, що характеризує міру задоволеності населення якістю життя; соціальна ефективність - показник, що визначає підвищення рівня життя людей; соціально-економічна ефективність - показник, що дає уявлення про економічну ефективність інвестиційних вкладень в соціальну сферу з урахуванням досягнутого соціального ефекту; економічна ефективність - показник, що відбиває економічну ефективність проекту на основі співвідношення результатів до витрат;

3) показники соціальної ефективності проекту дають уявлення про кількісну сторону досягнутих соціальних цілей, заради яких соціальний проект розроблявся і здійснювався: виникнення додаткових соціальних послуг, зміна індексу споживчих цін, забезпеченість житлом, зменшення безробіття, збільшення народжуваності і зниження смертності тощо. Показники соціально-економічної ефективності визначаються після визначення соціального ефекту через збільшення фізичного об'єму послуги, зменшення вартісної оцінки послуги, зниження поточних витрат організації соціальної сфери, збільшення числа відвідувань розважальних заходів, зниження виплат з безробіття - спектр показників величезний. Економічна ефективність соціальних інвестицій ґрунтується на мінімізації витрат з їх розробці і здійснення: абсолютні (різниця між сумою капіталовкладень і грошовою оцінкою його результатів), відносні (відношення грошової оцінки результатів і сукупних витрат), тимчасові (період повернення інвестицій).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи вищенаведене наголосимо на наступному:

– характеристика показників доцільності соціального проекту за першим напрямом – це доведення того, що запропонований у проекті спосіб розв'язання описаної проблеми може бути підтверджений конкретними результатами;

– визначення соціальної та соціально-економічної ефективності соціального проекту, дозволить зробити висновок про доцільність інвестування в конкретний проект з метою здійснення певних соціальних змін які мають ринкову цінність у вигляді суспільних благ.

Як видно з матеріалів даної статті, для доведення доцільності реалізації соціального проекту необхідно провести системний аналіз різноякісної інформації та оцінити її за якісними та кількісними показниками. При цьому може виникнути загроза порушення логіки представлення концепції проекту.

Саме тому, донори (інвестори) соціального проекту вимагають при підготовці проектної заявки (пропозиції) використовувати логіко-структурний метод аналізу, що дозволяє оцінити логічність та послідовність формулювання тих чи інших елементів або етапів проектування – взаємозв'язок цілей, задач, методів, очікуваних результатів, необхідних ресурсів, передумов та ризиків. Результатом аналізу є логіко-структурна матриця проекту.

Подальших наукових досліджень потребує методика оцінювання здійсненності (спроможності до реалізації) соціальних проектів.

Література:

1. Архипов В.М. Оценка социальной ставки дисконтирования / В.М. Архипов, А.М. Емельянов // Финансы и кредит. – Москва : ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ», 2006. – Вып. 17. – С. 49-55
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления [Текст]. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — 400 с.
3. Бондар Н.М. Оцінювання соціальної ефективності проектів державно-приватного партнерства. / Н. М. Бондар // Управління проектами, системний аналіз і логістика. – К. : НТУ – 2012. – Вип. 10. – С. 374-379
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.

5. Виноградова Г. Іноземне позикове інвестування в Україні: стан і перспективи розвитку законодавчого регулювання / Г. І. Виноградова // Право України. – 2000. – № 1. – С. 69.
6. Марков С. В. Соціальний ефект інвестицій / С.В. Марков // Вісник Запорізького національного університету : Економічні науки. – 2010. – № 1(5). – С. 32-37
7. Модельний закон про стратегічну екологічну оцінку // Міжнародний документ від 16.05.2011 року / [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_о11.
8. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-ХІІ / [Електронний ресурс] : офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Райзберг Б. А. Курс економіки: учебник для вузов / Б. А. Райзберг, Е. Б. Стародубцева ; Под ред. Б. А. Райзберга. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Инфра-М, 2008. – 672 с.
10. Сенча І.А. Оцінка ставки дисконтування соціальних проєктів за методом міжчасових переваг / І.А. Сенча // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. – Випуск 1(53). - Одеса.: ОРІДУ НАДУ, 2013. – С. 137-140
11. Ситников А.П. Методы оценки эффективности инвестиций в социально-экономические проекты / А.П. Ситников // Вестник Самарского государственного экономического университета. – Серия «Экономика». – 2010. - № 3 (65). – С. 89- 94
12. Nicholls J. Measuring real value: A DIY guide to Social Return on Investment. / J. Nicholls, S. Mackenzie, A. Somers // New economics foundation, 2007. – 72 p.
13. Scholten P. SROI A Guide to Social Return on Investment. / P. Scholten, J. Nicholls, S. Olsen, B. Galimidi // Lenthe Publishers, 2006. – 111 p.



КРИНИЧНА

Ірина Петрівна,

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпропетровськ.

Анотація: у статті аналізується мета-організаційна природа публічної служби через призму історико-культурного аналізу інституту державної служби, організації його діяльності та функціонування.

Ключові слова:

публічна служба, інститут публічної служби, історико-культурний аналіз, суб'єкти управління організації, публічне адміністрування, адміністративна реформа.

УДК 352; 354

Ірина КРИНИЧНА

ФОРМУВАННЯ УЯВЛЕНЬ ПРО МЕТА-ОРГАНІЗАЦІЙНУ ПРИРОДУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Постановка проблеми. Мета-організаційна природа публічної служби має різноманітні цілі, що формуються і встановлюються на основі загальної місії організації та визначених цінностей і цілей, на які орієнтується вище керівництво. Оскільки орієнтація обумовлена певною метою, яка впливає на наступні управлінські рішення, то ця мета повинна мати визначені характеристики. Щоб розпочати конкретні дії, бажано знати не тільки напрямок, але й чітко визначені орієнтири, якими є мета організації в цілому та її підрозділів. Чітке формулювання мети забезпечує можливість співставити можливі варіанти рішень, що дозволить підвищити їх якість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань теорії та практики розвитку інституту публічної служби знайшли відображення в працях В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, Н.Р. Нижник та інші [1; 2; 3; 4].

Тему функціонування публічної служби розробляли українські вчені І. Грицяк, С. Серьогін, В. Козбаненко, О. Лазор, В. Олуйко. На необхідності реформування державної служби в Україні акцентували увагу такі дослідники, як В. Бакуменко, О. Калашников, В. Князев, Г. Кривчик, В. Луговий, І. Надольний, О. Мордвінов, П. Надолішній, В. Ребало. Діяльність державних управлінських кадрів досліджували В. Бебик, В. Мартиненко, В. Манохін, О. Машков, Н. Нижник, Г. Опанасюк, А. Сіцинський, В. Цветков та ін. Вивченню окремих аспектів організації, функціонування та професіоналізації державної служби присвячені праці М. Білінської, Ю. Битяка, В. Колпакова, І. П. Лаврінчук, В.Я. Малиновський, О.Ю. Оболенський, В. Тертички, В. Токошенко, Є.С. Черноног та ін. [5; 6; 7; 8; 16]. Але водночас малодослідженим залишається процес формування інтегрованого інституту публічної служби як напряму реформування державної служби та підґрунтя нової парадигми управління в Україні.

Метою статті є узагальнення підходів до формування уявлень мета-організаційної природи публічної служби, що надасть змогу співставити можливі варіанти рішень для підвищення їх якості.

Виклад основного матеріалу. Організація мусить мати щонайменше одну оголошену мету, хоча її визначення само по собі не може забезпечити успіху. Планування реалізації мети організації має такі елементи: явні цілі та обмеження, завдання і роботи, їх тривалість і послідовність. Аналіз дає змогу сформулювати ряд пунктів, які потрібно виконати у визначений час, у результаті чого з'являються додаткові, раніше не визначені, цілі, очевидні чи відомі наперед. Фактично така мета існує як наслідок декларованих внутрішньосередовищних цілей і зовнішніх обмежень, тому їх називають прихованими.

Так, мета – це бажане, необхідне й можливе в майбутньому становище організації (її структурних підрозділів) та результатів її діяльності. Тому вирішальна роль у прийнятті стратегічних рішень має відводитися якісному визначенню цілей організації та їх структуризації за напрямками діяльності, підрозділами й досяганням у часі. Мета розробляється на різні періоди діяльності організації, і

залежно від цього виділяють такі їх групи: а) оперативні (до одного місяця); б) тактичні (до одного року); в) стратегічні (на кілька років).

На постановку мети організації впливає різноманіття факторів, які за своїм складом можуть бути поділені на такі групи: а) бажання суб'єктів управління організації (власників і топ-менеджерів); б) можливості організації та її структурних підрозділів, а також загальна організаційна культура; в) стан зовнішнього середовища організації.

Від якості постановки мети значною мірою залежить ефективність організації. Тому до якості мети висуваються такі вимоги: а) конкретність і вимірюваність; б) досяжність (відповідність можливостям організації та станові зовнішнього середовища); в) значущість (підвищений інтерес та їх важливість для власників організації, суб'єктів управління і персоналу в цілому); г) сполучність (взаємозв'язок усіх цілей організації та її структурних підрозділів); д) повнота (охоплення цілями всіх напрямів діяльності організації та всіх її структурних підрозділів).

Головним етапом є постановка генеральної мети, яка охоплює всі аспекти діяльності організації. Тому для її реалізації потрібно розбиття на цілі нижчого рівня. Іншими словами, необхідна структуризація генеральної мети, її декомпозиція. Найчастіше вона здійснюється за допомогою методу “дерева цілей”, суть якого полягає в тому, що початкова генеральна мета розбивається на цілі нижчого (першого) рівня, які визначають основні напрями її досягнення. Потім кожна мета першого рівня розбивається на дрібніші, але конкретніші цілі другого рівня. Аналогічно чинять із цілями всіх наступних рівнів, доки не буде визначено конкретні заходи й засоби їх досягнення.

В свою чергу, поняття “організація” в системі управління використовується в наступних значеннях: а) система управління, що розглядається як єдиний організм; б) стадія процесу управління, призначена для створення нової або реорганізації чи ліквідації діючої системи; в) суб'єкт господарювання і охоплює такі взаємопов'язані елементи: мета та завдання, групування завдань для визначення видів робіт; г) групування видів робіт у відповідних підрозділах згідно з метою організації; д) делегування повноважень, розподіл відповідальності й визначення кількості рівнів в ієрархії управління; е) створення організаційного клімату, що спонукає працівників активно працювати для досягнення мети організації; ж) проектування системи комунікацій, яка може забезпечити прийняття ефективних рішень, їх контролю та координації; з) побудова єдиної організаційної системи, що забезпечує внутрішнє узгодження всіх складових організації, адаптацію до змін зовнішнього середовища. Склад організаційних функцій передбачає три основні рівні розвитку, кожен з яких, у свою чергу, також складається з трьох етапів.

Організація як функція управління – це процес створення структури підприємства, що дає змогу людям ефективно працювати разом для досягнення спільної мети, яка забезпечить перехід від стратегії до структури і яку розглядають як процес розподілу обов'язків і координацію зусиль персоналу з метою забезпечення максимальної продуктивності в досягненні попередньо визначеної мети діяльності.

Розрізняють декілька аспектів організаційної діяльності : взаємовідношення повноважень, що об'єднують керівництво вищої ланки з нижчими рівнями працівників і забезпечують можливість розподілу та координації завдань; створення системи управління, тобто створення об'єктів управління (керованих систем), суб'єктів управління (керуючих систем) і встановлення зв'язків між ними.

Практичним результатом виконання організаційної функції вважається : затвердження структури виробництва, структури органів управління, схеми взаємозв'язків між підрозділами; регламентація функцій, підфункцій, робіт і операцій, встановлення прав та обов'язків органів управління й посадових осіб; затвердження положень, інструкцій; підбір, розстановка кадрів і формування штатів працівників у керуючій та керованій системах.

Для з'ясування мета-організаційної природи публічної служби необхідно, на наш погляд, розкрити поняття та сутність “публічна служба” за умов вивчення її історико-культурного становлення.

Публічна служба – це діяльність на державних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова), служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Правова культура у сфері публічної служби в Україні – це історично обумовлена комплексна категорія, яка включає в себе правосвідомість, розуміння принципів права та моделі звичаєвої поведінки посадових осіб публічної адміністрації при забезпеченні ними захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Сьогодні єдиним законодавчим актом, який містить дефініцію цього поняття, залишається Кодекс адміністративного судочинства України. Тому питання формування публічної служби в Україні не втратили своєї актуальності. Розкрити природу публічної служби можна через з'ясування змісту таких понять, як “публічна влада” і “публічна адміністрація”.

у свою чергу, як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування слугують для вираження волі держави у реалізації своїх завдань і функцій. Діяльність цих органів у європейських державах позначається терміном “публічна адміністрація”, який розглядають у двох аспектах – структурному (яка є сукупністю різних організацій, що виконують публічні функції до яких належать виконавчі органи: органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування) та процедурному (сукупність дій по забезпеченню публічного інтересу) [9].

А. Козирін і М. Штатіна “публічне адміністрування” визначають як організацію і діяльність органів і установ, які підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади [10].

Формування цілісного інституту публічної служби у нашій державі вперше було передбачено в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. Однак завдання реформи залишилися, значною мірою, не реалізованими. Серед них і питання створення цілісної моделі національної публічної служби загалом та оновлення її складових – державної служби і служби в органах місцевого самоврядування [11; 12].

В національному законодавстві термін “публічна служба” було визначено у Кодексі адміністративного судочинства України (2005 р.). Проте надалі чинне законодавство цей термін не використовує. У п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України подано таке формулювання: “Публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування”.

У більшості європейських держав поняття “публічна служба” набуває поширення у законодавстві після Першої світової війни. Аналіз форм організації державної служби в таких державах, як Франція, ФРН, Італія, Велика Британія, США, Канада показує, що поняття “державна служба”, “цивільна служба”, “публічна служба”, “публічно-правова служба” в різних державах неадекватні і розуміються по-різному.

Так, термін “публічна влада” у Франції зводиться до того, що він пов'язаний з управлінською діяльністю, для якої характерні такі риси, як: здійснюється у суспільних інтересах; орган, на який покладене керівництво публічною службою, має бути наділений прерогативою публічної влади; вища адміністрація має право контролювати рішення, які приймають керівні органи діючої публічної служби.

У Німеччині поняття “державна служба” було витіснене після Першої світової війни поняттям “публічна служба”, яке виступає як збірне поняття, що поширюється

на усіх осіб, які зайняті в системі державного управління. Німецькі вчені визначають сутність “публічної служби” в різних аспектах: у функціональному – вона розуміється як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління; в інституційному – під нею розуміють певне коло осіб, спеціальною функцією яких є виконання публічних справ; у юридичному “публічна служба” охоплює правове регулювання особистих публічно-правових, службових відносин, які у свою чергу поділяються на чиновницькі і відносини найманих осіб – службовців і робітників державних установ. Критерієм їх розрізнення виступає правова форма призначення: для перших – акт призначення, що видається в особливому порядку компетентними владами, для останніх – складений сторонами договір про вступ на службу.

В Англії використовується як широке поняття – “публічна служба”, так і вузьке – “цивільна служба”. Зазвичай, у законодавстві зарубіжних країн йдеться про публічну службу як професійну діяльність службовців, тобто діяльність незмінюваного апарату державної влади. Іноді застосовують широке значення “публічної служби” як “діяльності усіх осіб, які отримують оплату праці з державних коштів і виконують публічні функції”, про що обов’язково обумовлено в законі. В Естонії дане поняття використано безпосередньо у назві закону – “Про публічну службу” від 25 січня 1995 р. Держави континентальної Європи переважно виробили загальне законодавство, яке визначає принципи організації і функціонування публічної служби та правового статусу усіх державних службовців.

У США поняття “цивільна служба” значно вужче поняття “державна служба”. Це поняття охоплює лише чиновників державних установ. До нього не відносяться виборні посади, посади, що пов’язані з юриспруденцією, не відносяться до нього і армійські, флотські посади, посади в поліції. При цьому категорія недержавних службовців включає як посадових осіб, а також допоміжно-технічний персонал, пов’язаний з реалізацією державно-владних повноважень, так і працівників за наймом, у тому числі викладачів державних навчальних закладів, працівників державних підприємств і сфери комунального обслуговування. В широкому розумінні “державним службовцем” вважається особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штату або місцевого органу влади.

У Великій Британії поряд з вузьким розумінням категорії “цивільна служба” використовується широке поняття “публічна служба”. Вузьке поняття “цивільна служба” охоплює основних посадових осіб держави як “слуг Корони”: міністр – політичні “слуги”; військовослужбовці – військові “слуги”; цивільні службовці – службовці міністерств, найманий як цивільний службовець, що отримує плату із бюджетних коштів. Поняття “публічна служба” охоплює усіх службовців публічного сектору: службовців міністерств, військових сил, поліції, публічних корпорацій, місцевих органів влади, державної служби, охорони здоров’я, шкільних вчителів, службовців інших органів центрального і місцевого управління. Перших називають “посадовими особами”, а службовців міністерств “цивільними службовцями”. Отже, у Великій Британії цивільна служба виступає однією із різновидів публічної служби [13; 14; 15].

Отже, ми з’ясували, що публічна служба як в Україні, так зарубіжних країнах має складну мета-організаційну природу розвитку.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, процес формування мети організації складний і здійснюється в кілька етапів: 1. Аналіз факторів, які впливають на постановку цілей. 2. Постановка генеральної мети організації. 3. Структуризація генеральної мети за напрямками та видами діяльності, термінами й іншими ознаками. 4. Розробка цілей структурних підрозділів організації.

Також, було з’ясовано, що мета-організаційна природа публічної служби у більшості європейських держав таких як Франція, ФРН, Італія, Велика Британія, США, Канада є складною і показує, що поняття державна, цивільна, публічна та публічно-правова служби в різних державах розуміються по-різному, що примушує уряди

шукати альтернативні напрями управлінської діяльності, адаптовані до якісно нового стану світової системи, а успішність впровадження адміністративної реформи в Україні великою мірою залежатиме від цього досвіду.

Література:

1. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права – вирішальна засада реформування державної служби // Наукові засади реформування державної служби в Україні / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2000. – С. 6 – 13.
2. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. / Ю. П. Битяк. – Харків : “Право”, 2005. – С. 295.
3. Дубенко С.Д. Державна служба: сучасний стан і напрямки розвитку / С. Д. Дубенко // Державне управління: теорія і практика” ; За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В.Б. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С175 – 189.
4. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навчально-методичний посібник / С. Д. Дубенко ; За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : ІнЮре, 1999. 242 с.
5. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : [навч. посіб.] / Черноног Є. С. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
6. Оболенський О. Ю. Державна служба : [навч. посібник] / Оболенський О. Ю. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
7. Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І. П. Лаврінчук. – К., 1999. – 186 с.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2009. – 608 с. – (3-тє вид. переробл. та доп.).
9. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : Навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 180 с.
10. Административное прав зарубежных стран : Учебник / Под ред. А.Н. Козырин и М.А. Шатиной. – М. : Спартак, 2003. – 32 с.
11. Борделі Н. Аналіз українського законодавства, що впливає на розвиток третього сектору : Доп. підгот. для Світового Банку Міжнар. Центром некомерц. права / Наталя Борделі, Анатолій Ткачук. – К. : Леста, 2002. – 116 с.
12. Петришин О.В. Види державної служби : загальнотеоретичний підхід / О. В. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4. – С.116–129.
13. Behn, Robert D. The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability // International Public Management Journal. – 1998.– Vol.1.– Issue 2.– P. 131–164.
14. Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. Public Management: The New Zeland Model. – Melbourne; New York; Toronto: Oxford University Press, 1996; Hood C. Contemporary public management: a new global paradigm? // Public Policy and Administration. – 1995. – Vol.10. – Issue 2. – P. 104 –117.
15. Kooiman J. Social-Political Governance. In Modern Governance. Ed. Kooiman.– London Sage, 1993.
16. Серьогін С. Переосмислення традицій та інновацій в контексті модернізації державної служби України [Електронний ресурс] /С. Серьогін, О. Антонова //Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 3 (6). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_3/10ssmsdsu.pdf

Юрій КУЦ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-РЕГУЛЯТИВНИЙ ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА УПРАВЛІННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИМИ ПРОЦЕСАМИ

Постановка проблеми. Майбутнє українського суспільства значною мірою визначається характером етнонаціональних процесів, що протікають у ньому. Трансформаційні та модернізаційні перетворення, зумовлюючи всебічні зміни суспільних відносин (складовою яких є національні відносини), вимагають нових підходів до етнонаціональної політики, центральною ланкою реалізації якої виступає державне управління. Водночас посилюється роль державного управління як науки, здатної осмислити та обґрунтувати різноманітні етнополітичні стратегії, які б сприяли розробці ефективних управлінських рішень та технологій, конструюванню оптимальних моделей етнонаціональних реалій. Тому оптимізація організаційно-регулятивного впливу держави на управління етнонаціональними процесами в сучасній Україні потребує свого нагального вирішення, а його теоретичне обґрунтування, в першу чергу з позицій науки державного управління, оперативного здійснення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При дослідженні окресленої проблеми надзвичайно корисним було ознайомлення з працями сучасних вітчизняних вчених, наукові інтереси яких пов'язані вивченням проблематики державного регулювання, етнонаціональної сфери зокрема в тих чи інших вимірах. Серед них: Г. Євсєєва, І. Лопушинський, П. Надолішний, М. Пірен, В. Ребало, С. Римаренко, Т. Сенюшкіна, Л. Шкляр та ін.). Однак, більшість вказаних дослідників не ставили перед собою за мету ґрунтовно розглянути управлінську проблематику етнонаціональною сферою, зокрема організаційно-регулятивного впливу держави на управління етнонаціональними процесами.

Метою статті є спроба теоретичного обґрунтування механізмів організаційно-регулятивного впливу держави на управління етнонаціональними процесами.

Виклад основного матеріалу. Державне управління характеризується як діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [2, с. 157-159]. Цей організаційно-регулятивний вплив держави може бути поділений на дві складові – політичну та адміністративну. У межах першої – політичне управління, другої – фактично механізм втілення політичного курсу, сформованого вищими органами влади. Державне управління більш раціональне, оскільки воно функціонально організоване, вирішує конкретні завдання та має три структурних рівні управління. Вищий, інституціональний, рівень межує між політичним і державним управлінням. На ньому визначаються стратегічні цілі, загальна політика і головні завдання її здійснення. Середній, адміністративний, рівень – сфера функціонального управління (адміністрування). На ньому будь-яке управління аналізується та розподіляється на організаційно-управлінські компоненти: планування, організація, керівництво, контроль та ін. На третьому рівні, технологічному, низькому, відбувається безпосереднє задоволен-



КУЦ

Юрій Олексійович,

доктор наук з державного управління, завідувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: у статті розглянуто державне управління етнонаціональними процесами як цілеспрямований вплив владних структур на всю сукупність соціальних умов життєдіяльності етноспільнот, представників різних національностей етнічної сфери країни, спрямований на вирішення етнополітичних завдань із метою зміцнення міжнаціональної злагоди і стабільності та прогресу поліетнічного суспільства.

Ключові слова: державне управління, державна політика, етнонаціональна політика, етнонаціональні процеси, організаційно-регулятивний вплив.

УДК 35.088.6:352

ня соціальних потреб у послугах державного управління суспільством у цілому або окремими колективами чи окремими людьми.

Із наукових позицій раціональне з'ясування природи та сутності державного управління передбачає всебічний розгляд його як системи і процесу взаємовпливу з навколишнім соціальним середовищем. По-перше, система державного управління утворюється підсистемами цілей і принципів державного впливу на громадську життєдіяльність. Такий владний вплив виявляється в правовій формі та включає організаційні структури державного апарату, систему державної бюрократії (персонал), ресурси, прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління [3, с. 47].

Аналогічно розглядаються співвідношення та взаємозумовленість понять “державне управління” і “політика”. Як вищий щабель управління суспільними процесами, політика відіграє провідну роль порівняно з державним управлінням [9]. У науковій думці є різноманітні погляди на цей феномен. Політика як відносини, що обіймають злагоду, підкорення, панування, конфлікт і боротьбу між людьми (індивідами чи групами) – внутрішня політика, а також між державами – зовнішня політика. Підґрунтям такого розуміння є уявлення про спілкування людей, їх взаємодію і спільне розв'язання загальних справ, що виступають як справи державні.

Ототожнення політики з іншими політичними явищами, зокрема такими, як влада, панування, отже, і держава. Основою для цієї інтерпретації є управлінська діяльність, організація контролю держави, знання й уміння тих, хто безпосередньо здійснює управління, а також життєдіяльність як природна властивість особи займатися спільно з іншими людьми загальними справами.

Функціональне трактування, тобто усвідомлення політики через властиві їй конкретні функції управління, розподілу ресурсів, збереження внутрішнього та зовнішнього миру. Це розуміння політики виходить із того, що залежно від конкретного часу історичного розвитку її функції можуть змінюватися. Отже, політика – це діяльність, спрямована на загальну організацію суспільства, узгодження інтересів окремих громадян і соціальних спільнот шляхом застосування влади як відносин панування і підкорення. Субстрат політичного тут складають, по-перше, діяльність щодо керівництва та уособлення єдності матеріальної (організаційна і контрольна діяльність державних структур) та духовної (теоретична діяльність, політична свідомість і т. ін.) форм; по-друге, загальне організаційне начало, в центрі якого є інтереси; по-третє, влада, що становить собою особливе вольове ставлення суб'єкта до об'єкта, в якому перший примушує, а другий – підкорюється [5, с. 165-166].

Влада, наголошує Г. Щокін, є засобом здійснення політики й одним із фундаментальних управлінських чинників [7, с. 13]. Вона всюди, де є стійкі об'єднання людей, класів, етноспільнот, груп і колективів. Влада – це певні взаємозв'язки, що передбачають наявність суб'єкта й об'єкта за особливого вольового ставлення першого до другого. Володарювання в суспільстві багатоманітне, але найбільш ефективно воно здійснюється у формі легітимних інституцій. Легітимність влади пов'язана з наявністю в неї авторитету, підтримки з боку суспільства. Центральним інститутом вищої політичної влади виступає держава.

Таким чином, державна влада – це найвище і найбільш повне втілення політичної влади. Це влада, яка здійснюється за допомогою спеціального апарату на певній території і має можливість застосовувати засоби організаційного та законодавчо-правового примусу. У відносинах понять “політика”, “влада”, “держава” та “державне управління” простежується певна підлеглість і взаємозалежність: політика зумовлює необхідність своєї реалізації засобом влади в особі держави. Остання безпосередньо здійснює функції державного управління соціальними процесами, національними відносинами зокрема. Процес державного управління – це свідома та цілеспрямована діяльність певних інституцій, пов'язана з реалізацією політики суб'єктами публічної влади. Іншими словами, політична влада первинна відносно управління, оскільки не кожен працівник управління (наприклад, фахівці, технічні виконавці, навіть функціональні керівники) наділений реальною владою, але кожен працівник управління,

який наділений владними повноваженнями, виконує конкретні функції управління [8, с. 14]. Також зрозуміло, що немає суспільства як складної самокерованої системи без управління, як немає соціального управління без панівної волі, влади, легітимності якої виявляється в певних інституціях. Управління – це є організаційна діяльність держави, спрямована на виконання її завдань і функцій. Управління здійснюється шляхом цілеспрямованого впливу на свідомість і волю, а також на інтерес людини в досягненні поставленої суб'єктом мети. А будь-яка цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їхнього інтересу як усвідомленої потреби, що зумовлена їх матеріальним буттям, потребами та інтересами соціальних груп, класів, націй та етноспільнот. Об'єктами управління є соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою і соціальними процесами.

Сутність управління зумовлюється завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, інтересами певних соціальних і етнопонаціональних спільнот, верств і груп. Протягом років незалежності в Україні йшла безперервна й багато в чому закономірна реорганізація апарату державного управління, що пов'язано зі становленням державності, вибором моделі, у тому числі й етнопонаціональної, державного розвитку.

Тільки системоутворюючий орган зазнав за ці роки десятків трансформацій.

Але на цьому шляху відбувалися та відбуваються “помилки росту”: чи то збільшується, чи то зменшується кількість управлінських структур, або вони об'єднуються, або роз'єднуються, змінюється їх функціональне призначення. Можна висловити думку, що така зневага до державного регуляторного впливу на етнопонаціональні процеси послугувала, і в тому числі, на сьогоднішній сплеск етнопонаціональних суперечностей. Тому, виправляючи ситуацію, необхідно перерозподілити організаційно впливові функції держави в гуманітарній сфері в бік етнопонаціональних відносин.

Нові функції й завдання держави в перехідному періоді зумовлюють і новий зміст її управлінської діяльності, отже, й визначають форми та методи управління, систему та структуру органів державного управління. У тріаді “реформування державних органів управління – підвищення ефективності їхньої діяльності – досягнення позитивних соціальних результатів” закладено послідовність і органічний зв'язок явищ. У цьому аспекті реформування для підвищення ефективності діяльності органів управління повинно здійснюватись у суворій відповідності (співвідношення) між його метою, нормативно встановленими функціями цих органів, їх практичними діями та соціальним результатом. Отже, “державне управління” як дефініція – це управління, яке здійснюється в загальнодержавному масштабі спеціальним суб'єктом – органами державної влади. Таке управління, будучи механізмом реалізації державної влади, і є нічим іншим, як процесом реалізації політичної влади. У цьому аспекті простежується певне співвідношення влади й управління.

У Конституції України сказано, що Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади і реалізує повноваження, покладені на нього конституційними нормами, законами України, указами Президента України. Уряд України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції й законів України, актів Президента України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина; розробляє і подає на розгляд Верховної Ради державний бюджет, забезпечує його виконання; проводить в Україні єдину фінансово-кредитну політику; здійснює керівництво в сфері культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення. Ця діяльність Уряду України, як бачимо, є виконавчою та вторинною відносно законодавчої діяльності. Отже, не виконавча влада, а держава в цілому є головною ланкою управління суспільством, у тому числі й національною сферою [4].

У зв'язку із цим слід підкреслити, що саме в умовах початкового етапу розбудови реальної незалежності України державницькі, а не партійні настрої в народі стали провідними і, певною мірою визначальними, бо саме держава, культура державного управління уособлюють сьогодні в Україні той рівень демократизму, який вибирає в себе інтереси всіх верств населення, а делегування функцій щодо їх державного

врахування через систему загальних виборів здається найбільш доцільним, надійним та ефективним. Показовим у цьому контексті є те, що традиційна для демократії критика окремих політичних партій, зокрема, парламентських, в Україні практично відсутня, принаймні з боку так званих широких верств населення. Майже повністю народне бачення існуючого стану пов'язане з владними державними структурами, що викликає необхідність зосередження уваги саме на державницьких проблемах розбудови України, створення адекватної культури державного управління в країні.

Як відомо, державний суверенітет України є основною формою суверенності українського народу. За того рівня демократизму, якого досягла сьогодні Україна, в суспільній свідомості навіть асоціюються поняття політичної держави з поняттям народної державності, державного самопочуття і з поняттям реального державницького суверенітету українського суспільства. Це дуже показове (саме для України) явище, оскільки українське державницьке самопочуття ніколи не залишало українську націю, більше того, воно завжди було фактором саморозвитку українського національно-визвольного руху. Відчуття власної національної державності було тим, зовні менш помітним, явищем в українстві, яке входило до структури української національної ідеї, надавало їй політичного забарвлення, адже мова завжди йшла саме про українську державну незалежність, яка розглядалась як природний стан нації.

Тому треба певною мірою розрізнити державність української нації як відображення рівня її політичного самопочуття, самосвідомості й організаційну долю української державності, еволюцію державної інституціональності, яка більше або менше відображала реальну державність української нації, її об'єктивно-суб'єктивного політичного розвитку, зокрема, національно-визвольного руху й політичної культури його учасників. До того ж, справа не лише в тому, що розвиток політичної цивілізації виштовхнув інституціональну державність як основний показник національної незалежності, а й у тому, що трагічна доля українства не могла істотно змінитися без його державної самоорганізації, що інші шляхи національного самоутвердження залежали (і сьогодні залежать) від досягнення саме державної незалежності, яка б виступила як політичний фундамент утвердження національної незалежності українців і народу України як певної міжнародної спільноти.

Право на державний суверенітет, державну незалежність використовується Україною не лише в традиційному розумінні цього поняття (як недопущення втручання в її внутрішні справи з боку будь-яких сил), оскільки це елементарне, загальноцивілізаційне явище, в якому виявляється процес політичного самоутвердження народів, які мають неоднаковий рівень розвитку, різну історію, різні умови існування, а звідси – і різні можливості саморозвитку. Як відомо, опора на державу як політичну інституцію в країнах з іншим рівнем розвитку може бути менш необхідною, особливо якщо ці країни знаходяться в стані стабільної еволюції і в них, зокрема, високо розвинуте економічне самоуправління). Для України й українства державний суверенітет, державна незалежність є ще й способом внутрішньої реалізації національної ідеї, національного творення, розбудови України [8, с. 8-9].

Основні процеси в національній галузі характеризуються суверенним самоутвердженням української нації, і на цій загальній підставі відбувається національне самоутвердження інших етнонаціональних угруповань, які проживають в Україні, що не можна не враховувати в культурі державного управління.

Для нашого дослідження доцільно проаналізувати саме державницький аспект національної проблематики, оскільки типовою рисою різних підходів до них є зведення національних проблем до державних. Майже нормою є те, що як тільки-но постають будь-які національні проблеми, вони відразу ж асоціюються з державою, набувають державного звучання.

Державне управління поліетнічністю, пише В. Коваль, виявляється як система теоретичних підходів, а також практичних заходів держави в інституціонально-організаційній, нормативно-правовій, фінансово-економічній та гуманітарно-духовній сферах, заходів, спрямованих на задоволення потреб різних етнічних спільнот,

пов'язаних із специфікою їхнього етнокультурного розвитку, а також забезпечення їх міжетнічної взаємодії на інтеграційних засадах [1, с. 8].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, державне управління етнонаціональними процесами – це цілеспрямований вплив владних структур на всю сукупність соціальних умов життєдіяльності етнospільнот, представників різних національностей етнічної сфери країни, спрямований на вирішення етнополітичних завдань із метою зміцнення міжнаціональної злагоди і стабільності та прогресу поліетнічного суспільства.

Державне управління етнонаціональними процесами з урахуванням вищеозначених завдань має виконувати певні функції, передусім такі:

- функцію з визначення стратегічної мети, накреслення цілей та завдань, розроблення програм діяльності відповідно до інтересів етнічних груп країни;
- організаційно-регулятивну, тобто функцію регулювання діяльності соціальних та політичних інститутів, суспільних груп, національних товариств та рухів;
- інтегративну, спрямовану на зближення етнонаціональних спільнот на основі спільності їх корінних інтересів та цілей;
- функцію підтримання та зміцнення етнополітичної злагоди в суспільстві, забезпечення його цілісності як політичної системи;
- прогностичну функцію, що включає в себе розроблення цілей і завдань поліетнічного суспільства, превентивних засобів із запобігання можливим ускладненням та загостренню етнонаціональних ситуацій у країні, регіоні;
- функцію виховання громадян у дусі поваги до національної гідності кожного, високої культури міжнаціонального спілкування, непримиримості до проявів ксенофобії, шовінізму, націонал-радикалізму, екстремізму та ін.

Залежно від змісту, спрямованості етнонаціональної політики, деякі її функції можуть надалі активізуватися, інші – виявляти себе меншою мірою. У взаємодії з технологіями державного управління етнонаціональними процесами вони доповнюють, підсилюють одна одну і здатні досягати мети, якщо суб'єктно-об'єктні відносини розвиватимуться шляхом демократії та реалізації прав і свобод людини й нації. Їх буде конкретизовано в наступних розділах праці.

Література:

1. Коваль В. І. Поліетнічність в Україні як об'єкт державного управління: теоретичний та історичний аспекти: Автореф. дис... к-та наук з держ. упр. : 25.00.01 / В. І. Коваль. – Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України. – Одеса, 2013. – 20 с.
2. Ковбасюк Ю. В. Державне управління / Ю. В. Ковбасюк, В. Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв, І. В. Розпутенко та ін. – 2011. – 748 с.
3. Козлов Ю. М. Административное право / Ю. М. Козлов. – М. : Юрист, 2000. – 726 с.
4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
5. Політологія: Навч. посіб. для вузів / Упоряд. та ред. М. І. Сазонов. – Харків : Фоліо, 1998. – 735 с.
6. Токошенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : Монографія / В. В. токошенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
7. Щекин Г. В. Теория социального управления : Монография / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.
8. Юрчишин В. В. Стабілізаційна економічна політика в Україні в епоху глобалізації: Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. В. Юрчишин / Нац-на Акад. державного управління при Президентіві України. – К., 2003. – 29 с.
9. Companion to Contemporary Political Philosophy / Ed. by R. E. Goodin and Ph.Petit. – L. : Blackwell publ, 1993. – 288 p.



**МАХЕЛЬСЬКІ
Збігнєв,**

доктор хабілітований,
професор, керівник
кафедри політичних
систем Опольського
університету, Польща.

Анотація: статтю
присвячено
аналізу взаємодії
та взаємозв'язку
системи державної
влади та засобів
масової інформації
Польщі в контексті
демократичної теорії.
Зазначаються загрози
демократії з боку
зловживань влади й
ЗМІ інформацією,
дмінування в
інформаційному
просторі
маніпулятивних
технологій та практик.

Ключові слова:
державна влада,
інформація, засоби
масової інформації,
медіоти, демократія.

УДК 352.075

Збігнєв МАХЕЛЬСЬКІ

ДЕРЖАВНА ВЛАДА, ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА ДЕМОКРАТІЯ В ПОЛЬЩІ

Постановка проблеми. У відповідності до демократичних засад, можливість здійснювати владу в державі, а точніше, участь у процесі прийняття рішень, повинна надаватися однаково всім громадянам¹. Так, чи можлива ж тоді влада за допомогою інформації у демократичній системі? Ні, як стверджує Джованні Сарторі, якщо інформація повинна бути «правдивою» або «правильною». Італійський політолог вважає, що значна частина поточної критики обігу інформації стосується того, що «влада інформування» належить небагатьом і є нерівномірно розподіленою, хоч, з іншої ж сторони, не знаємо яку користь принесла б система рівної інтерпретації голосу всіх².

Можна використати аналогію споживача інформації до споживача економіки. Відображається це в тому, що споживач інформації відноситься так само до олігополії виробників інформації (ЗМІ), як споживач економіки до олігополії виробників товарів. Дана аналогія повинна підказувати, що конкуренція та різноманіття засобів масової інформації приносять незаперечні позитивні результати, проте достатні докази цього відсутні. Ми не можемо, наприклад, доказати, що множення нескінченної різноманітності засобів масової інформації принесе користь. Такого роду максимізація плюралізму не обов'язково означатиме оптимізацію. Плюралізм засобів масової інформації необхідно відносити, скоріше за все, до проблеми автономії громадської думки. Рівність в засобах масової інформації є дещо іншою, ніж рівність в інших сферах громадського життя. Тому, необхідно довести чи рівність вирішила б будь-яку проблему, якої стосується.

Питання обігу інформації з багатьох приводів є суттєвим і вимагає постійної пильності. Припускаючи, що ціла будівля демократії базується на відносній справедливості і точності інформації, сучасна критика стану державних засобів масової інформації III Республіки Польщі (далі - III РП), свідчить, що справи йдуть в неправильному напрямку.

ЗМІ і політика: журналіст як політичний оглядач.

З часів конституційної демократії типом політичного лідера на Заході є «демагог». Однак, не слід забувати, що дане слово походить з афінської демократії і це не Клеон, а Перикл був першим, хто так іменувався. Виконуючи функцію головного стратега, Перикл єдиний хто мав посаду, яка походила з виборів, на відміну від інших посад стародавньої демократії, укомплектованих шляхом жеребкування. Сучасна демократія є виборчою демократією і ставить ще більшу необхідність в демагогії. Вона є політичним плебісцитом, який вимагає демагогії просто в жахливому розмірі, коли ж розглядаємо, наприклад, виборчі виступи кандидатів на публічних заходах. Навіть ще більш наполегливо використовують таку «мову» журналісти, беручи до уваги жанр, який називається «політичною журналістикою». Мова йде про певний вид касти паріїв і суспільне «товариство» з не найвищим етичним рівнем. Макс Вебер заува-

¹ R.A. Dahl, Demokracja i jej krytycy, tłum. S. Amsterdamski, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 449.

² G. Sartori, Teoria demokracji, tłum. P. Amsterdamski i D. Grinberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 134.

жив, що дійсно добра журналістика вимагає принаймні стільки ж само «інтелекту», скільки праця вченого. Майже ніколи недооцінюється факт, що на журналіста покладається набагато більше відповідальності, ніж на вченого, тому що «в пам'яті залишаються в основному ті позбавлені відповідальності журналістські дії, які найчастіше мають жахливі наслідки»³. Правим був Еміль Чоран⁴, який зауважив, що колись стародавні правителі оточувалися мудрецами, проте сучасні воліють оточувати себе журналістами.

Неможливо заперечити факт, що хто володіє засобами масової інформації, той володіє владою. Так, принаймні, вважає більшість політиків. Немає нічого дивного, що після падіння комуністичної диктатури в Польщі, так званої Народної (ПНР)⁵, ведеться безпардонна боротьба за нагляд над передачею інформації. З цієї точки зору, «зміна з гори» після 1989 року в результаті засідань Круглого столу⁶, насправді набрала рис раціональності, але перекреслила егалітарний етос демократії.

«Освічені еліти» мали провести «народ» (demos) через системну трансформацію в такий самий спосіб, як виводиться худоба з охоплених вогнем будівель, тобто закриваючи їй очі. Справи не дійшли до ґрунтовної зміни еліт. Натомість відбулося поступове зближення між середовищем демократичної опозиції, сконцентрованим навколо «Газети Виборчої» (далі - ГВ), яка була заснована згідно домовленостей Круглого Столу, та художніми, науковими та інституційними елітами ПНР – також медіальними елітами старої системи. ГВ формувала характер зміни устрою, звертаючись до лібералізму. Визнавала декомунізацію і люстрацію за «більшовицьке»гноблення людей, які хотіли якимось «нормально» жити в комуністичній Польщі.

Газета Адама Міхніка⁷ реалізувала план, що був близьким до поглядів «реалістів», які в період ПНР змирилися з фактом перебування в радянській сфері і визнали єдиним, що залишалося в цій ситуації – це зробити життя в міру стерпним. В перші роки III РП, ГВ була пропагандною потужністю, яка диктувала мільйонам людей, що належить думати в кожній справі, а владі – яких рішень очікує громадянськість: вона була як «гуру, вчитель, радник, суддя, прокурор, поліціант, проповідник, лікар, довірена особа, контролер, секретний агент, охоронець, інквізитор, мораліст, кат і могильщик в одному»⁸. План ГВ виконував будь-які стандарти колективізму на теоретичній основі. Він базувався на розумінні управління всім описаним Фрідріхом фон Гаєком. План вказував на повний етичний кодекс «в якому всім диференційованим людським цінностям визначено належне місце»⁹.

³ M. Weber, Racjonalność, władza, odczarowanie, tłum. M. Holona, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2011, s. 286.

⁴ Е. Чоран – один з найбільших афористів ХХ ст. Див. В. Matheus, Cioran. Portret radykalnego sceptyka, red. R. Reszke, Wydawnictwo KR, Warszawa 2008.

⁵ Польська Народна Республіка (ПНР) - офіційна назва польської держави в 1952-1989 роках. Раніше, в 1945-1952 роках цей же самий державний організм функціонував як суб'єкт міжнародного права під назвою Республіка Польща. В період 1945-1989 років цю державу пропагандно і розмовно називали як «Народна Польща».

⁶ Назва переговорів, які велися в Польщі з 6 лютого по 5 квітня 1989 року представниками влади ПНР, солідарної опозиції та церковної сторони (мала статус спостерігача). Розмови були проведені в декількох місцях; їх початок і закінчення відбулося в приміщенні Ради Міністрів (тепер Президентський палац) у Варшаві, саме при «круглому столі». Була це одна з найбільш важливих подій в сучасній історії Польщі від якої розпочалися зміни устрою, коли справа дійшла до частково вільних виборів до Сейму, так званих червневих виборів, які відбулися 4 і 18 червня 1989 року.

⁷ Міхнік, провідний опозиціонер і бунтівник політичної системи ПНР, як головний редактор ГВ, разом з групою колишньої опозиції, зробили ставку на союз з «ліберальною» фракцією Польської об'єднаної робітничої партії, тобто частиною так званої посткомуністичної влади. Міхнік відійшов з політичного життя, але не перестав бути політиком. Він створив редакційний колектив, основним завданням якого було виховання невідповідного до участі у публічному житті демосу відповідно до стандартів, які нав'язувалися авторитетами, що сконцентрувалися навколо ГВ. Протягом кільканадцяти років трансформації, коли його не критикували в так званих поважних ЗМІ, Міхнік «повіри в якусь свою надлюдську історичну роль». А. Zybortowicz, Pociąg do Polski, Polska do pociągu, Wydawnictwo Prohibita, Warszawa 2011, s. 130.

⁸ S. Janecki, Przepraszamy za „Gazetę Wyborczą”, „w Sieci” 2013, 19–25 sierpnia.

⁹ F.A. von Hyeck, Droga do zniewolenia, tłum. K. Gurba i inni, Arcana, Kraków 2009, s. 71.

ГВ від самого початку періоду трансформації здійснювала поділ на добрих та злих. Істеблїшмент III РП, який зазвичай званий салоном¹⁰, робив з такого вибору не тільки вид політичного диморфізму, але моральний поділ як результат зіткнення добра і зла. Це була добра нагода, щоб представити давню славу професорського і опозиційного світу як депозитаріїв однієї правди. У всіх наступних кампаніях Міхніка була потреба в авторитетах, які б підтримували актуальну лінію ГВ. В інтерв'ю для ГВ, телевізійного каналу TVN, або "Newsweek" мудрі знаменитості як важливий елемент «салону» займалися чванством та повчали «темний» demos. З одної сторони, активно нехтували «провінційними» поляками, а з іншої ж, не змогли позбутися мрії про здійснення над ними «уряду душ».

Кожен бачить, як виглядає кінь. Думки експертів підтверджують, що Польське Телебачення в даній час має дуже мало спільного з державною місією, «є політизованим аж до болю, а його найважливіші програмні пропозиції розвеселяють народ за допомогою КВК на часто незручному рівні, домашні серіали, при яких бразильські теленовели становлять оscarові продукції [...]. Публіцистика досягнула дна, а «Новини» TVP це вже майже «Лялькове шоу» («Muppet show»), з тією різницею, що останнє було хоча б смішним»¹¹.

Підтвердилося спостереження Вебера, що проблемою, яка заслуговує на особливі роздуми є обставини відносин між пресою (тепер також телебаченням) та силами, які панують в державі¹². В крайньому випадку, вони є шкідливими для рівня журналістики, як тільки шкідливими можуть бути. ЗМІ це одночасно великий бізнес, де маркетинг відіграє основну роль. В Польщі структура журналістського простору організована в гомологічний спосіб по відношенню до структур інших просторів та значення «того, що комерційне» тут є набагато більшим. Таким способом підпорядкування журналістської професії прямій або опосередкованій домінації комерційної логіки загрожує автономії інших сфер культурної продукції. Такий процес зміцнює суб'єкти та інституції, які схильні до спокус «зовнішнього» прибутку¹³.

Але ЗМІ – це передусім основне джерело сучасної уяви, оскільки годують і зміцнюють самобутність народу. Це вимагає віднесення до соціальної інженерії та «уряду душ» не тільки з поводу, що демос не є вільним від тиску журналістів та експертів. Адже значну групу виборців становить група некритичних, невірних, споживачів друкованих, електронних ЗМІ, а також послідовників культу телебачення, яку Маріуш Чарнецькі назвав «медіотами»¹⁴. Сучасний медіот є читачем, телеглядачем, радіослухачем, інтернет-користувачем зробленим на «вторинний зразок»; некритично підлягає моді та споживчому снобізму, є жертвою рекламного маркетингу, а також ідеологічного масажу. Медіот також є схвачений (catch-all) політиками, «невпевненим» виборцем (floating voter). Він і функціонально неписьменний, тобто може читати і писати, але самостійно не думає, не оцінює явищ, фактів і людей. Таким чином, піддається медіальному затемненню, формуванню мозку і душі. Ці риси проявляються незалежно від цензу, освіти, класу, соціального прошарку, професійного середовища. Медіотизм, «тобто пластилінова гнучкість цьому всьому, що пишуть, говорять, показують ЗМІ, це наш загальний гріх прийняття газетного та телевізійного світогляду»¹⁵.

Прояви такого типу явищ помічені вже перед парламентськими виборами у 1991 році. Далі політики правлячої від 2007 року Громадянської Платформи (далі - ГП), а

¹⁰ В даному випадку йдеться про вибраний на Круглому Столі союз між посткомуністами та «конструктивною опозицією».

¹¹ Там само.

¹² M. Weber, *Racjonalność...*, s. 287.

¹³ P. Bourdieu, *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*, tłum. K. Sztandar-Sztanderska, A. Ziółkowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 111.

¹⁴ G. Sartori, *Homo videns. Telewizja i postmyślenie*, tłum. J. Uszyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s. 67.

¹⁵ M.M. Czarniecki, *Mediota-Mediotyzm – współczesne wyzwanie*, <http://www.czarnieckimm.fc.pl/str/index.php> 2011, 8 sierpnia.

також різні медіальні режисери та стрільці вже регулярно займалися тим, що Палікот назвав відшматовуванням з гідності президентства Леха Качинського, а потім вже цілого політичного табору ПіС, тобто головної опозиційної партії¹⁶.

Звинувачення в фашизмі не було підтримане жодним фактичним аргументом; базувалося на враженнях або ототожненнях¹⁷. Журналісти, фахівці в галузі маркетингу та соціальної психології, намагалися отримати владу над соціальними настроями. В джунглях ЗМІ виграла маніпуляція¹⁸, яка полягала у мобілізації громадськості проти визначеного колективу поглядів. Це не були обґрунтовані дебати чи обмін раціональними аргументами над відмінністю політичних концепцій, які представляють уряд і президент. Йшлося про висміювання та дезавування Л. Качинського та його брата, підпорядковане наміру відхилення або виключення прихильників однієї сторони політичного спору без прийняття змістовної полеміки. Проживаючий в світі створеної нерівності демос, опинився в скрутному становищі. Влада вступала в суперечки, а ЗМІ допомагали «управляти мотлохом». Розпочалася війна про історичну пам'ять. Акцентувалося на програних повстаннях та національних недоліках. Педагогіка сорому полягала на виклику комплексу неповноцінності¹⁹.

В 70-ту річницю геноциду на Волині та південно-східних кресах II РП, не годилося вказувати злочинців з Української Повстанської Армії (УПА)²⁰, тому що це могло образити весь український народ²¹. Відмовилися від слова «геноцид», тобто з основного зобов'язання перед всіма поляками і громадянами II РП, які були вбиті по-звірячому та яких польська підпільна держава не змогла захистити. Злочини УПА мали лише «ознаки геноциду»²². ЗМІ не присвячували занадто багато часу терору радянських окупаційних сил, колабораціоністам за участю литовців та білорусів на

¹⁶ P. Zaremba, Przemysł pogardy wiecznie żywy, „Rzeczpospolita” 2011, 5 września.

¹⁷ Колишньому прем'єр-міністру та лідеру ПіС – Ярославу Качинському, неодноразово приписують антидемократичні, вождівські та тоталітарні схильності. Автором звинувачення був почесний президент Асоціації польських журналістів – Стефан Братковський, який використовував політично архаїчні шаблони з епохи Комінтерну. S. Bratkowski, Bez niedomówień, „Forum Dziennikarzy” 2011, nr 102/103; zob. również E. Gentile, Początki ideologii faszystowskiej (1918–1925), tłum. T. Wituch, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

¹⁸ Маніпуляція, відповідно до визначення Роберта А. Даля і Брюса Штінбрікнера, відрізняється від впливу тим, що оскільки комунікацію між А і Б у випадку впливу майже супроводжує явище заохочення, тоді як “переконання і маніпуляція полягають виключно на комунікації між А та Б”. R.A. Dahl, B. Stinebrickner, Współczesna analiza polityczna, tłum. P.M. Kazimierzczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 70.

¹⁹ R. Legutko, Esej o duszy polskiej, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2008, s. 115; Z. Krasnodębski, Już nie przeszkadza, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2010, s. 58; B. Fedyszak-Radziejowska, Ile PRL w III RP? Toksyczne elity i ułomna demokracja, [w:] Racja stanu Janowi Olszewskiemu, red. E. i J. Urbanowicz, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2011, s. 90.

²⁰ Велика кількість літератури на тему “волинської різни” здійсненої українськими націоналістами, тобто геноциду польської меншини колишнього Волинського воєводства та поляків, які проживали на південно-східному кресах II РП (під час війни належало до Райхскомісаріату Україна), з частою і активною підтримкою місцевого українського населення, є надзвичайно важка для кожного чутливого читача. Варто однак вказати: W. Siemaszko, E. Siemaszko, Ludobójstwo dokonane przez nacjonalistów ukraińskich na ludności polskiej Wołynia 1939-1945, Wydawnictwo „von Borowiecky”, Warszawa 2000; A. Korman, Ludobójstwo UPA na ludności polskiej. Dokumentacja fotograficzna, Wydawnictwo Nortom, Wrocław 2003; W. Filar, Wydarzenia wołyńskie 1939-1944, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008; T. Snyder, Tajna wojna. Henryk Józewski i polsko-sowiecka rozgrywka o Ukrainę, Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2008.

²¹ Кілька-десятимільйонний народ кількасот років прагнув побудувати власної державності. Аж до розпаду Радянського Союзу в 1991 році цієї державності йому так і не вдалося вибороти. За винятком короткого періоду, коли після розпаду імперії Романових в 1917 році була заснована Українська Народна Республіка, яка 22 квітня 1920 року уклала з Польщею угоду, що обіцяла спільну боротьбу проти більшовиків і створення спільного кордону на річці Збруч. Угода також передбачала взаємну відмову від претензій стосовно інших спірних територій. W.A. Serczyk, Historia Ukrainy, Ossolineum, Wrocław 1979, s. 369.

²² Це щось на зразок того, якби сформулювати в Кримінальному кодексі злочин “позбавлення життя з ознаки вбивства”, а серійних вбивць засуджувати умовно за “перешкоджання дихання випадковим особам, що могло б нести ознаки вбивства”.

північно-східних кремах, які в певні моменти війни набагато більше загрожували польському суспільству, ніж німецький терор.

Основний напрямок такої інформаційної політики виробляла згадана ГВ²³. Уникнення постійного нагадування про розрахунки та засудження катів зі Сходу, а також згода на вибілювання історії Німеччини за рахунок Польщі, брало свій початок з почуття слабкості і підлеглості²⁴. Наголошувалися в ЗМІ ліві нитки контркультурного ставлення. Полягало це на відхиленні традиційного патріотизму, який нібито мав перешкоджати європеїзації і слідуванню до сучасності.

Після парламентських виборів у жовтні 2007 року, ГП здобула владу, використовуючи контркультурні тенденції, хоча її лідери представляли різну вразливість. Переміг, однак, радикальний прагматизм, який перероджується в цинізм, а також метод домовленості та підкоряння всім впливовим групам і вузькому колу осіб, які правили у III RP²⁵.

Вибір лівої ідентичності мав конформістичний характер і був підтримуваний ЗМІ, які спрямували політику до переплетіння емоцій. Не дивуймося тому, що на телебаченні не йшлося про достовірну інформацію, про аргументи, але власне про враження впливу на телеглядачів. Пробудження емоцій, то втягнення до участі, сприяння партії, яка має краший імідж сформований в ЗМІ, це також, у відповідному місці, пам'ять що не є погано і було б трагічно, якби до влади прийшли люди з опозиції, тобто з "партії кітчу". Раціональність здавалося зникне. Емоційна політика, яка викликала проблеми щодо вирішення яких не було жодного уявлення, присутня була в пресі, на телебаченні і радіо, але радіо не може того робити через картинку. Результатом реалізації такого сценарію стала «нація племінних», розділена на два табори. Після смоленської катастрофи існуючого поділу не можна було вже склеїти²⁶. Залишалася лише можливість відділення та ізоляції залежно від групи уяви до якої вони хотілося б належати. Племінна група говорила тільки з членами своєї власної групи з якою погоджувалася.

Пресі, радіо і телебаченню завжди приписувалося особливе значення. Однак факт, що політична освіта опинилася в руках телебачення породив для демократії повністю нові проблеми. ЗМІ замість допомагати їй, радше нею управляли. Всеосяжним явищем стала *arteficjalizacja*, тобто занурення в штучну реальність. Для телебачення істотними стали гроші, а не культурні потреби та інтереси суспільства. Стосувалося то як приватного так і державного телебачення, яке не покращувало рівень програм, а радше їх опускало. Іронія полягає в тому, що всі телевізійні канали представлялися як «демократичні». Перед осінніми парламентськими виборами у 2011 році, перева-

²³ На думку Анджея Зибертовіча, оточення ГВ це не тільки медіальне та культурне середовище, оскільки це також ринковий та політичний гравець, який активно старається створювати форму суспільної тканини дозволів. ГВ могла протягом ряду років виконувати ефективну роль *veto players*: "так впливає на символічний універсалізм, щоб в нашій культурній тканині патріотизм не став активним ресурсом, на основі якого можна, наприклад, будувати родинні групи капіталу". A. Zybertowicz, III RP w osnowie niewiedzy, www.wpolityce.pl 2012, 8 sierpnia.

²⁴ K. Gójska-Hejke, Brak szacunku do siebie kosztuje, „Nowe Państwo” 2013, nr 6, s. 3.

²⁵ Вразливість ГП на вплив різних груп інтересів та вузького кола осіб, показав скандал з азартними іграми пов'язаний з виявленням політичного лобіювання під час внесення поправок до закону про ігри та ставки. Скандал був виявлений 1 жовтня 2009 року після публікації в газеті "Річ Посполита" стенограм записаних розмов голови парламентського клубу ГП Збігнєва Хлебовського з бізнесменом гральної індустрії Ришардом Собешякем. M. Czarkawski, Legislacja. Kulisy afery hazardowej, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2010, s. 11 i n.

²⁶ Польський урядовий літак розбився 10 квітня 2010 року в Смоленську. Загинуло 96 людей, включаючи президента Леха Качинського та його дружину. Це був найбільш трагічний момент в історії незалежної Польщі після 1989 року. Катастрофу не пережила жодна з осіб присутніх на борту літака: голови державних установ, духовенство, представники міністерств, ветеранських та соціальних організацій, а також супроводжуючі особи, які входили до складу польської делегації для участі в урочистостях пов'язаних з 70-ю річницею Катинського злочину. Спосіб проведення розслідування обставин трагедії в Смоленську є найбільш вражаючим проявом інституційного провалу польської держави. P. Soloch, Katastrofa smoleńska: niewydolność państwa i zmarnowany moment instytucjonalny w III RP, [w:] Katastrofa. Bilans dwóch lat, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2012, s. 55.

гою ГП була підтримка провідних газет і журналів. Тижневик «Політика» сигналізував, що ГП не зможе розробити нову версію ефективної боротьби з ПіС. Прилаштувалися до цього і приватні телевізійні канали TVN і Polsat, а також державна TVP²⁷. У грі з опозицією влада знайшла медіальних союзників²⁸.

ЗМІ зустріли мовчки появу документа, який свідчив, що поведінка польського уряду дозволила оціненню державі вирішити, з якою легально вибраною польською владою і на яких умовах хотілося б відзначити річницю Катинської трагедії²⁹. Польський уряд став заручником пропагандної політики, в якій йшлося не про покращення позицій Польщі на міжнародній арені, але про боротьбу з внутрішнім суперником. Щоб перемогти ПіС, уряд освятив «інтереси і безпеку Польщі»³⁰.

Можливо, за планом розподілу візитів президента та прем'єр-міністра в Катині у квітні 2010 року приховувалися якісь інші обставини, але цього швидше за все не дізнаємося. У всіх зрілих демократичних країнах таке відступлення від суверенітету і порушення державного інтересу, коли лідер іншої держави стає арбітром у внутрішніх суперечках, повинно б викликати миттєві наслідки. Стало би принаймні іскрою жвавих публічних дебатів. У той же час, то що повинно компрометувати, пройшло в Польщі «непоміченим» в громадській думці, оскільки ця, в кліматі медіального шуму, була замінена «громадським враженням» (public impression).

Прихильність ЗМІ відносила на другий план всі падіння уряду пов'язані з підготовкою до Євро 2012. Встановлено, що тим більше треба тримати схрещеними пальці за прем'єр-міністра, аби все йому вдалося. Коли Польща стала на чолі Ради Європейського Союзу (далі - ЄС) 1 липня 2011 року, було сказано гротескові дурниці, що «керуємо Європою», хоча в це важко повірити, що професійний журналіст може не знати на чому полягає ротаційне головування в ЄС. Ставило це під сумнів сенс існування ЗМІ, обов'язком яких є контроль правлячої еліти та перевірка фактів. Тільки в такому випадку, громадяни можуть орієнтуватися в стані державних справ і поводитися раціонально. Підтвердженою є гіпотеза, яка стосується оцінювання ролі ЗМІ в демократичному процесі, що в довгостроковій перспективі політика може впливати на долю засобів масової комунікації, але в коротких періодах – саме вони можуть отримувати перевагу над політикою і тим самим над демократією³¹.

Необхідно також розглянути низку нових обставин. Багато державних інституцій вже сьогодні не могли би функціонувати без масового використання електронних засобів масової інформації, адже інформаційна база народу - демосу, стає тривожно убогою, що не перестає дивувати³². Не змінює це факт, що ЗМІ реалізують свої власні цілі. Ними, в першу чергу, є максимізація аудиторії, а також економічного прибутку. У цьому сенсі, вказані цілі не відповідають цілям демократичної політики і на цьому роздоріжжі політика повинна коригувати свої азимутути.

²⁷ Водночас жодна з телевізійних станцій не звернула уваги, що після відхилення Сеймом доповіді Національної ради з питань радіомовлення і телебачення (KRRiT), державне телебачення TVP перейшло повністю на ручне управління Юліуша Брауна, голови Ради директорів TVP, політика пов'язаного з ГП.

²⁸ Медіа основної течії (mainstream) приєдналися до нищення опозиції, забуваючи, що умовою демократії є високий рівень конкуренції, участі та широка можливість вираження спротиву, тобто функціонування опозиції. Див. R.A. Dahl, Poliararchy: Participation and Opposition, Yale University Press, New Haven-London 1971, s. 7 i n.; D. Della Porta, Democrazie, il Mulino, Bologna 2011, s. 49 i n.

²⁹ Катинський злочин (рос. Катинский расстрел) відноситься до вбивства на весні 1940 року щонайменше 21 768 польських громадян, у тому числі розстріляно більше 10 тисяч офіцерів армії та поліції на підставі рішення вищої влади Союзу Радянських Соціалістичних Республік підписаного в таємній ухвалі Політбюро ЦК ВКП (б) від 5 березня 1940 року (так зване катинське рішення). А. Paul, Katyń. Stalinowska masakra i tryumf prawdy, tłum. Z. Kunert, Świat Książki, Warszawa 2006, s. 143; 377-380.

³⁰ A. Nowak, Nie zarzucam Tuszkowi, ani Sikorskiemu głupoty. Zarzucam im w tej sprawie skrajny, bezprzykładny cynizm, <http://wpolityce.pl> 2013, 7 kwietnia.

³¹ Z. Blok, Grzechy główne demokracji, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2011, nr 4, s. 28.

³² G. Sartori, Homo videns..., s. 71.

Деліберативна демократія і медіальна демократія.

Засоби масової інформації, у тому числі електронні, пропонують нам новий вид технополітики. Має це безпосередній зв'язок з баченням безперервної демократії, яка була названа Джозефом Бессеттом деліберативною демократією як протиставлення ексцесам (дегенерації) ліберальної демократії³³.

Концепція деліберативної демократії заснована на зміні способу дискурсу і делібератії за допомогою нових інформаційних технологій. Тут маємо однак проблеми із визначенням деліберативна, якщо приймаємо, що йдеться про модель, яка передбачає більшу участь громадян у законодавчому процесі через організацію інституціоналізованих дебатів, які доповнюють процес неформального формування думки. Полягає це в черговому припущенні, що суспільство має можливість виробити свою думку щодо дискусійних питань та обґрунтувати свої погляди, в той час як державна влада отримує таким чином набагато повнішу інформацію про очікування виборців. Основою для таких припущень є переконання, що: а) всі люди, як правило, схильні до участі; б) здатні оцінювати наслідки своїх дій; в) економічні ресурси існують для того, щоб уможливити їм ставати раціональними та відповідальними громадянами. Здається, що всі три випадки дещо ідеалізовані і навіть спрощені. Якби так було, то демократія вже знаходилася б в деліберативній фазі.

Делібератія (роздуми), а також дискурс (deliberative democracy or discursive democracy), були визнані за суть деліберативної демократії. Як правило, приймаються дві версії деліберативної демократії: слабшу (нормативно помірну, спрямовану на удосконалення процесу прийняття рішень з точки зору процедур) і сильнішу (яка очікує поліпшення морального ставлення від універсального відкритого дискурсу)³⁴.

В обох версіях йдеться про таку модель устрою, яка закладає участь громадян у законодавчому процесі, де демократія буде вписаною в систему комунікацій і трактування її як діалогу. Така ідея виростає з доречної констатації Юргена Габермаса, одного з головних представників Нових Лівих. Габермас вдало сконстатував, що свідомо-раціональні механізми організації суспільства відчужилися і підпорядкували суспільство собі ("колонізували"). Рецепт для цього повинен бути різний від раціональності: комунікаційна раціональність спрямована проти догматизму, тобто спільне за принципом взаємодії творення людського світу³⁵.

Завдяки цьому, демократична політика може вийти з поточного обліку інтересів, щоб перейти в дозрілий та більш свідомий процес. Мова йде про запобігання зісковзування політики у сферу особистих конфліктів, ігор словами, чи непристойне лікування політиків у власних інтересах чи амбіціях. Саме ці вади мають бути замінені цінностями, які реалізовуватимуться через свідомі дебати, публічне розуміння та неупередженого пошуку істини. Подібно думає Джон Ролз, для якого деліберативна демократія опирається на ідеї публічного розуму, коли "досягнення осіб і груп перестають трактуватися як тільки окреме особисте добро"³⁶. Загальний принцип демократії залишається незмінним: нескінченна дискусія, діалог, делібератія, як спосіб формування громадської думки.

Підтримаю своє попереднє зауваження: деліберативна демократія залишається радше в сфері планів, як проміжна модель між ліберальною демократією, визначеною компромісами приватних інтересів деполітизованого суспільства очолюваним політичним класом та республіканською демократією, яка означає самоврядну спільноту політично активних громадян³⁷.

³³ J. Bessette, *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*, Chicago 1994.

³⁴ D. Held, *Modele demokracji*, tłum. W. Nowicki, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 326.

³⁵ J. Habermas, *Teoria i praktyka. Wybór pism*, tłum. M. Łukasiewicz, Z. Krasnodębski, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983, s. 379.

³⁶ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik i inni, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 803.

³⁷ D. Giannetti, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, [w:] G. Pasquino (red.), *Strumenti della democrazia*, il Mulino, Bologna 2007, s. 136–137.

Не бракує доказів того, що в суперечці про деліберативну демократію йдеться також про новий варіант нейтрального лібералізму, який виникає з переконання про розмаїття сучасного суспільства і відсутність однієї концепції добра. Так як всі форми життя, релігії, стилі і цілі життя мають бути визнаними, то повинні бути рівними права тих людей, які їх обирають. Таким чином, не дивлячись на значимість, спільного втрачає зв'язаність. Представницька демократія стає фікцією. Ідеї Габермаса і Роуза захоплюючи, але викликають значні контраверсії³⁸.

Їх автори дивують своєю ерудицією, але ключові поняття які використовують (наприклад, "комунікаційна діяльність"), є невизначеними та повними двозначності. Можна побачити також певну схильність (коли йдеться про розвиток ідеї), справа з абстракцією фетишів у раціоналізації деяких амбіцій, які виходять із звичайних міжлюдських відносин. Тому я не поділяю оптимізму Габермаса і Роуза. Здається, що суперечки та ідеологічні антагонізми, які існують і не є становлять замкнуту картку минулого, йдуть глибше, так що навіть "zazębiają" досягнення консенсусу неможливо, хіба якщо обмежимо його кількома незначними банальностями. Не думаю, що є можливим будь-який політичний дискурс, коли вважаємо, що все є "відносне", оскільки кожен з нас має свого роду "істину", а також прийmemo постулат утримання від введення філософсько-релігійного обґрунтування до вираження чітких тверджень. Політичні цінності не функціонують незалежно від їх доведень, а зміст політичних висновків не зрозумілий без доказів та аргументів.

Одна з причин того, що деліберативна демократія залишається в сфері мрії, є дуже високі вимоги, які ставляться сторонам дискурсу. Це можна бачити в Польщі, де суспільство піддається демократичним процесам, але не було зацікавлене широкою участю у процесі прийняття рішень. Політичний дискурс став звуженим до еліти влади, яка маніпулює непоінформованим суспільством.

Виявилось, що телевізійні станції та радіо, Інтернет-портали, газети, тижневики та безплатні газети перебувають в декількох руках, близьких собі груп, представники яких відповідали за звичай, що це є результат вільного ринку та механізму конкуренції, який автоматично "ліквідував" неприпустимих і найгірших. Такого роду комерційні логіці пробувалося надати демократичну легітимність.

ЗМІ як сторона політичного дискурсу

В державах ліберальної демократії сила засобів масової інформації вимірюється в кількості та значимості їх аудиторії. Отже, іноді порівнюють клопотання про глядачів з клопотанням про виборців. Так само, до речі, визначається важливість медіа для політиків³⁹. Однак, засоби масової інформації це не тільки на "машина" процесу соціальної комунікації, хоч як стверджує Маршалл Маклуен, що медіум і є повідомлення⁴⁰.

Емпіричні дослідження підтверджують, що засоби масової інформації володіють істотною силою творення реальності. Припустімо, таким чином, що роль мас-медіа не обмежується виключно до носія, чи передавача.

Медіа це редагування тексту, форми і способу передачі інформації, тобто процес, який є "творчим актом". Це складна система інформації, де політика піддається "логіці ЗМІ"⁴¹, залишаючись предметом, а одночасно і суб'єктом дебатів. Будівництво медіального порядку (agenda setting), який віддзеркалюється на суспільному дис-

³⁸ Див. критику Роуза Дальмом і Штінбрікнера, *Współczesna...*, s. 210 i n.

³⁹ W. Pisarek, *Czwarta władza czy czwarty stan?*, [w:] W. Nentwig (red.), *Czwarta władza? Jak polskie media wpływają na opinię publiczną*, Oficyna Wydawnicza Głos Wielkopolski, Poznań 1995, s. 154–155.

⁴⁰ Дослівно: the medium is the message. M. McLuhan, *Understanding Media. The Extensions of Man*, Mc Graw-Hill, New York 1994, s. 7. Див. також M. Marzec, *Media w procesie komunikowania politycznego – władza wpływ a może symbioza?*, „Palimpsest. Czasopismo Socjologiczne” 2010, nr 1.

⁴¹ E. Skrabacz, *Media i polityka (casus III RP)*, машинопис переданий до друку.

курсі, надання авторським питанням інтерпретації (framing), встановлення ієрархії важливості коментованих подій (priming), це ті елементи діяльності засобів масової інформації, які набувають особливого значення в дослідженнях політичної комунікації. Стаючи самостійним і автономним актором на політичній сцені, засоби масової інформації чітко акцентують цю роль. Незважаючи на ступінь незалежності, а також свободу діяльності, вони завжди є в деякій мірі політичними і економічними інституціями. Необхідно враховувати залежності капіталу, впливові політичні амбіції. Ця "інструментальна" суть не завжди є очевидною, але критикується.

Говоримо про небажаний вплив засобів масової інформації на процес прийняття рішень. Стверджуємо, що "не, щоб ЗМІ, представляючи свої власні, специфічні інтереси, мали більший вплив на публічні справи, ніж створені для цього демократичні інститути"⁴². Сумніваємося, чи ЗМІ не змінюють систему інституціонального балансу та взаємного контролю, що є характерним для демократії. Окрему проблему становить питання зв'язку з політичними партіями, хоча зараз важко сказати про організаційні стосунки, які зобов'язують до пропагування конкретної програми або ідеології. Відсутність чіткої партійної приналежності не означає, однак, що редакція преси чи телебачення є нейтральною. Крім того, вважається, що медіальне ознайомлення є кращим способом формування політичних смаків та уподобань. Якщо врахувати ще факт, що проведені в різних країнах дослідження показали, що "журналісти свою партійно-політичну позицію визначають часто більше лівіше від центру, ніж більшість громадян і розглядають вони проблеми часто інакше ніж більшість населення"⁴³, то важко не помітити модифікаційного впливу ЗМІ як конкретних суб'єктів, також політично.

Відповідно до критеріїв Данієля Ц. Галліна та Паоло Манчіні⁴⁴, Богуслава Добек-Островська присвоїла медіальній системі Польщі риси "політичного паралелізму". Полягає це у відображенні медіальною системою рис структури політичної системи в ступені, який залежить від сили впливу зовнішніх акторів. Результатом є визначений рівень політизованості, власне названий політичним паралелізмом⁴⁵.

Обмежена або позбавлена об'єктивності інформація ЗМІ впливає на формування помилкових суджень громадян, що деформує політику та демократичні процеси. Упереджене ставлення діагностується на підставі ситуації, коли медіальні перекази явно прихильно ставляться, зміцнюються або критикуючи послаблюють певні погляди або конкретних учасників політичного життя. Це явище особливо значиме під час виборчих кампаній, коли зв'язки власників та співробітників ЗМІ можуть мати значний вплив на преференції електорату. Тісні зв'язки журналістів та політиків призводять до менш критичного, а також більш вибіркового опису реальності, яка стосується "дружніх" політичних варіантів політиків, які "в замін" стають для журналістів джерелом інформації. Залишається фактом, що політики неодноразово інструменталізують засоби масової інформації для своїх цілей, вміло скориставшись «медіальною рутинною».

Існують принаймні три приводи, які говорять за свободу ЗМІ: по-перше, бажання дізнаватися правду, а тільки вільна преса, телебачення та інші засоби масової інформації, які мають такий статус, забезпечують громадськості можливість її пізнати; по-друге, вільні ЗМІ забезпечують можливість вільної комунікації; по-третє, створюють можливість поширення відповідних громадянських позицій, передусім толерантність, що не означає необхідність прийняття всіх форм поведінки. Демокра-

⁴² W. Pisarek, Czwarta władza..., s. 154–155.

⁴³ W. Schulz, Polityczne skutki działania mediów, „Zeszyty Prasoznawcze” 1995, nr 1–2, s. 69.

⁴⁴ D.C. Hallin, P. Mancini, Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics (Communication, Society and Politics), Cambridge University Press, Cambridge 2004.

⁴⁵ B. Dobek-Ostrowska, Paralelizm polityczny jako wyznacznik polskiego modelu systemu medialnego, [w:] M. du Vall, A. Walecka-Rynduch (red.), „Stare” i „nowe” media w kontekście kampanii politycznych i sprawowania władzy, Media i Polityka tom 2, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 19.

тична система є так сконструйованою, що вимагає, аби громадяни були ретельно поінформованими. Умовою існування четвертої влади є її автономія. Тільки при такій умові ЗМІ можуть виконувати належні їм функції. Якщо не отримують таких умов діяльності, то журналісти попадають в колію, яка була характерною для авторитарної системи, що панувала в ПНР. Журналістика стає водночас медіальним відтінком політичного фронту, яким управляють правила боротьби, а не принципи еристики. Немає ніяких причин, щоб культивувати мистецтво ведення спорів, оскільки оцінюються лише вміння маніпулювати. Доречною є заклопотаність про візерунки журналістики та засобів масової інформації в ІІ РП, коли ж журналісти, подібно як в ПНР, стають частиною істеблішменту. Варто додати і комерційну логіку, яка має негативний вплив на цілу сферу інформації та культури. Присутні на телебаченні артисти та люди мистецтва, замість того, щоб формувати уподобання та культуру суспільства, самі починають занижувати рівень громадських дебатів⁴⁶.

Тим більше, що знаючись на мистецтві, не повинні знатися на політиці. В цьому контексті ситуація у Польщі не виглядає найкраще після двадцяти чотирьох років трансформації. Журналісти поєднували з політиками широкі зв'язки, які не були результатом професійної ситуації. Кордони обох середовищ були змінні і легко проникаючими.

Нечесність, упередженість, боягузтво, підслесливість, конформізм, гордість, поверховість – це сім гріхів польських ЗМІ, які перерахував Броніслав Вільдштайн⁴⁷. Нечесність, до якої журналісти не люблять визнаватися, призводить до лицемірства, поверховості та упередженості. Ця остатня риса виникає з гордості, стаючи причиною нечесності. Боягузтво проявилось в спосіб особливо виражений з нагоди згаданого смоленського розслідування, коли також стали відкритими нечесність, упередженість, конформізм і підслесливість журналістів⁴⁸.

Можна було переконатися, що світ медіа підлягає тим самим правилам, що світ політики: ділиться на табір влади і табір опозиції. Конфлікт, який розділює Польщу, став ще більше нерозв'язаним, тому що не було простору в якому могла б відбуватися дискусія у відповідності до правил приписаним інтелектуальній полеміці, а легковажним в партійній боротьбі: на основі продуманих аргументів, вміння контролювати емоції, високої культури і мови.

Заключні положення.

Відповідно до теорії агрегації, ключовою демократичною інституцією є вибори, навколо яких концентрується політика, а також політична діяльність, що реалізується з перспективи влади. Уряди будуть схильні до творення права і ведення політики, яка є близькою до медіальних поглядів виборця, тобто ані крайні ліві, ані крайні праві. Таким є результат авантюризму політичних еліт, які конкурують за голоси виборців. Цю думку поділяють не всі представники теорії, але немає нічого дивного в цьому, оскільки немає однієї теорії демократії. Даль відзначає, що основним принципом демократії є то, що у колективних рішеннях інтереси кожного члена політичної спільноти враховуються однаково, що не означає, що є вони однаково задоволені. Американський політолог ввів в обіг термін "поліархія", який відноситься до демократичної системи, де існує певний збір інституцій та процедур. Вони є устаткування, що становить гарантію для суверенності всіх громадян. Спроба Дала дозволяє розрізнити між поліархією та неполіархією. Ключове значення має сім інститутів. З точки зору теми цієї статті заслуговує на особливу увагу *доступ та ефективно виконване право доступу до джерел інформації, які не можуть становити виключну власність ані уряду, ані певної групи*⁴⁹.

⁴⁶ Д.К. Feusette, Schamienie ludzi kultury, „w Sieci” 2013, 19–25 sierpnia.

⁴⁷ В. Wildstein, Siedem grzechów głównych polskich mediów, „Do Rzeczy” 2013, 6–12 maja.

⁴⁸ Там само.

⁴⁹ R.A. Dahl, B. Stinebrickner, Współczesna..., s. 129.

Демократична система передбачає, що безпосередня влада виконується представниками, однак кожен індивід певним чином бере участь в управлінні, наприклад, сам приймає рішення за кого проголосувати на виборах. В цьому моменті розкривається сила засобів масової інформації, тому що багато рішень такого роду формуються саме ними. Тому необхідно замислитися над впливом ЗМІ на демократію, зважуючи, що сучасна політика є просто впливом.

Форма, яку прийняли сучасні конституційні демократії, прирікає громадян до участі у громадському житті за посередництвом ЗМІ. Навіть приближені до ідеалу прямої демократії форми, таким як референдуми, передус довготривала кампанія у пресі, радіо і телебаченню. Небагато з нас мають достатні знання, які дозволяють самостійно вирішувати багато аспектів громадських суперечок. Ми, зазвичай, покладаємося на впливові телевізійні канали, Twitter або Facebook. Особливо соціальні мережі стають все більше і більше істотним джерелом інформації, у тому числі для самих журналістів, що вимагає звернути увагу на їх фактичну роль в процесі переказу. Деяких може це здивувати, але інформація отримана з YouTube буває не раз частіше цитованою, ніж з телевізійної станції.

Це нова реальність ЗМІ. Сучасні технології обміну інформації та спосіб їх використання часто викликають сумніви. А оскільки соціальні мережі дозволяють швидкий контакт з широкою аудиторією, кожний може відповідно прокоментувати і "підкрити" атмосферу. Тим більше, слід підкреслити роль журналістів, яка полягає в неупередженій і доступній передачі інформації. Як споживачі, ми повинні бути в змозі побачити момент, коли інформація перетворюється в думку, коли журналіст стає de facto адвокатом одного боку політичної суперечки.

Це не вписується в стандарти журналістського професіоналізму, проте в Польщі стає нормою, принаймні останнім часом. Це відноситься як до приватних, так і державних ЗМІ. Може статися, що через неухважність приймаємо таку думку як свою власну, як те, у що ми віримо, що є нашим вічним переконанням. Наївна віра в іманентну достовірність медіа новин, відсилення на авторитет телебачення, преси та Інтернет є явищем так само загальним, як шкідливим.

Не підозрюючи журналістів в їх несумлінності та свідомій спробі маніпулювати, слід зберігати здорову дозу критики і діяти згідно старого принципу, який панує на ВВС: необхідно порівнювати інформацію та думки з декількох незалежних джерел. Замість того, щоб ганятися за міфічною «об'єктивною інформацією», ми повинні заpastися вмінням критичного користування з ЗМІ. Кожне повідомлення ЗМІ є тільки тим, чим є, а значить продуктом сконструйованим людиною зі всією його заплутаність та обмеженнями.

Для того, щоб мати змогу співставляти та порівнювати різні змісти і точки зору, необхідним є існування в медіа варто існування поліфонії. Особливим місцем, де такий плюралізм поглядів, позицій та цінностей повинен бути збереженим є оплачувані громадянами державні засоби масової інформації. Вони повинні залишатися природним союзником соціальної емансипації, оскільки ми є невідворотно залежні від засобів масової інформації.

У Польщі тривають пошуки ідеальної моделі функціонування державних засобів масової інформації, але це не є процес, який характеризується особливою рішучістю. Переважає позиція, яка сприяє їх занепаду. Тим часом, попри прогрес технологічної революції, телевізійні новини є основним джерелом інформації для 70% суспільства. Це не змінить необхідність йти з новими технологічними викликами. Інтернет, кіберпростір і оцифровування визначають нові способи спілкування. Телевізор залишається одностороннім знаряддям: отримує зображення, які дивиться пасивний глядач.

Світ мультимедіа – це інтерактивна реальність з всебічним знаряддям, яким є комп'ютер, що отримує та надсилає цифрові трансмісії. Перше враження є таким, що телебачення втрачає значення. Комп'ютер є машиною за посередництвом якої думаємо по-різному.

Звідси випливають наслідки, які не повною мірою можемо передбачити. Тим не менше, немає ніяких сумнівів, що нова, більш потужна медіальна система надалі буде виконувати ключову роль в зміцненні демократичних процесів. На основі аналогічних принципів, як до цього часу, коли медіа задовольняли деякі основні умови: забезпечували точною, повною та достовірною інформацією про поточні події; були форумом для обміну думок, вказуючи вірогідну картину різних соціальних груп. Брали участь в творенні вільного ринку ідей, в рамках якого відбувався обмін думками та велися дискусії як ефективно рухатися в напрямку сучасності. Виконували також роль вартового демократії. Надавали широкого розголосу випадкам порушення демократичного порядку, усвідомлювали громадську думку присутністю багатьох негативних явищ. Виконувати також функції так званої четвертої гілки влади, яка контролювала інші гілки влади, інформуючи про порушення та загрози. Сьогодні, це поняття стало неймовірно плінним за допомогою нових ЗМІ, які претендують собі право до ролі непогіршеності.

Підсумовуючи: позитивні риси засобів масової інформації не повинні змінитися. При цьому не можна забувати, засоби масової інформації не завжди служили спільноті та демократії, коли були підпорядковані ідеології, або ставали єдиним джерелом доходів. Роль реклами робить враження, що глядачів трактували не як відбірників, а як споживачів. Замість того, щоб надавати інформацію, зосереджувалися на принесенні користі замовникам. Підлещували також менш вимогливому глядачу, що радше не зміцнювало демократії, але обмежувало та сприяло деформації.

Вплив ЗМІ на демократію може бути як корисним, так і шкідливим. Обидві функції є градуйованими. Важливим є то, щоб ЗМІ дали зманіпулюватися будь-яким варіантам політичних або бізнес кіл; свідомі власної сили повинні з власної волі піддатися суворій відповідальності щодо цінностей, які передають суспільству.



НЕСТЕРЯК
Юрій Васильович,
 кандидат філологічних наук, докторант кафедри інформаційної політики та технологій Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

Анотація: у статті досліджуються міжнародні методи протидії інформаційно-психологічній агресії та інформаційній війні на основі теоретико-методологічного аналізу міжнародних критеріїв інформаційної безпеки. Виокремлено та проаналізовано два основні підходи: техніко-технологічний та гуманітарний виміри реалізації інформаційної політики держави із забезпечення інформаційної безпеки особистості, суспільства і держави.

Ключові слова: інформаційна безпека, інформаційна війна, інформаційна вразливість, інформаційна зброя, критерії оцінки інформаційної безпеки.

УДК 35.078.3 -351.746.1

Юрій НЕСТЕРЯК

МІЖНАРОДНІ КРИТЕРІЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями полягає у необхідності теоретико-методологічного аналізу міжнародних критеріїв інформаційної безпеки, дослідження маніпулятивних технологій та інформаційних війн, оцінки систем захисту інформаційних ресурсів держави, аналізу ефективності державної інформаційної політики із забезпечення інформаційної безпеки та захисту життєвоважливих інтересів особистості, суспільства і держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із зазначеної проблеми підтверджує, що дослідженням ефективності державної інформаційної політики із забезпечення інформаційної безпеки та захисту життєвоважливих інтересів особистості, суспільства і держави з другої половини ХХ-го століття приділяють серйозну увагу відомі зарубіжні вчені У. Боудіш, Н. Вінер, П. Кеннеді, Л.-В. Кокс, М. Лібікі, С. Мец, Дж. Стейн, Т. Томас, Е. Тофлер, С. Хантінгтон та багато інших.

Протидії потенційним загрозам нових інформаційних технологій, аналізу систем захисту національних інформаційних ресурсів, дослідженню маніпулятивних технологій та інформаційних війн присвячено чимало наукових праць російських дослідників Л. Войтасика, В. Домарьова, А. Зінов'єва, А. Панаріна, С. Расторгуєва, Г. Рогозіна, В. Сєдньова, В. Щуригіна та інших.

Все більшу увагу дослідженню інформаційної вразливості людини, суспільства і цивілізації в цілому, виокремленню інформаційних загроз для держави та пошукам оптимальної політики інформаційної безпеки приділяють вітчизняні науковці І. Горбатенко, Т. Гріненко, В. Долгов, О. Литвиненко, Є. Макаренко, А. Мінін, М. Ожеван, О. Петров, Г. Почепцов, О. Старіш, О. Таликін, А. Чічановський, В. Шкляр, А. Юричко та інші.

Метою статті є визначення міжнародних критеріїв оцінки інформаційної безпеки, виокремлення і дослідження техніко-технологічного та гуманітарного вимірів забезпечення інформаційної безпеки, аналіз міжнародних методів протидії інформаційно-психологічній агресії та інформаційній війні.

Виклад основного матеріалу. З розвитком глобальних інформаційно-комунікаційних технологій наприкінці минулого століття суттєво зросли загрози інформаційної безпеки, тож виникла об'єктивна необхідність розробки нових міжнародних критеріїв інформаційної безпеки. Виходячи із загальноприйнятого визначення інформаційної безпеки держави, як стану захищеності життєвоважливих інтересів особистості, суспільства і держави, йдеться про можливість запобігти шкоди населенню через: неповноту, невчасність та невірність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки інформаційних технологій; несанкціоноване використання, розповсюдження і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації. При цьому, на думку вітчизняних науковців А. Чічановського та О. Старіша, важливим є збереження збалансованості інтересів особистості, суспільства і держави [5, с.352]. Якщо інтереси особистості полягають у реаліза-

ції конституційного права доступу до інформаційних ресурсів та не забороненого законом їх використання, а також захисту персональних даних; то інтереси суспільства полягають у досягненні суспільної згоди й духовному розвитку суспільства на основі забезпечення інтересів особи, у зміцненні демократії та побудові правової держави. Держава, у свою чергу, вкрай зацікавлена у розбудові національної інформаційної інфраструктури, реалізації громадянами конституційних гарантій права доступу до інформаційних ресурсів задля збереження непорушності конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності держави, соціально-політичної та економічної стабільності.

Відповідно до національних інтересів держави формуються внутрішня і зовнішня політики із забезпечення інформаційної безпеки, що потребує довершених систем і технологій управління – інформаційних технологій (ІТ). Однією з таких технологій очевидно є сучасні інформаційні війни. Вперше на науковому рівні це питання порушив відомий дослідник Е. Тоффлер, стверджуючи, що «для цивілізації третьої хвилі одним із головних видів сировини буде інформація» [8, с.33]. Виходячи з того, що усі види ресурсів цивілізації поділяються на матеріальні та нематеріальні, інформаційну безпеку доцільно розглядати і досліджувати у двох вимірах: техніко-технологічному та гуманітарному.

У техніко-технологічному вимірі методологічною базою для визначення вимог захисту інформаційних систем від несанкціонованого доступу, створення захисних систем та оцінки ступеня захищеності є критерії оцінки інформаційної безпеки. Головним завданням таких стандартів інформаційної безпеки є узгодженість позицій і запитів трьох груп фахівців, які однаковою мірою їх використовують, - виробників, споживачів та експертів з кваліфікації рівня безпеки. Якщо для виробників першочергово важлива максимальна конкретність стандартів та загальні вимоги критеріїв, то для споживачів визначальними є простота критеріїв та однозначність параметрів вибору захищеної системи. Експерти ж використовують критерії для визначення відповідності між ІТ-продуктом і запропонованими до нього вимогами.

Початок вироблення стандартів інформаційної безпеки, на переконання переважної більшості дослідників, покладено у 1983 році так званою «Оранжевою книгою» Міністерства оборони США – «Критерії оцінки надійних комп'ютерних систем». Згідно з цим документом, безпечною є інформаційна система, яка керує доступом до даних. Проте абсолютно безпечних систем не існує, тож доцільно оцінювати ступінь довіри до системи, її надійність. У 1986 році країни Європи спільно розробили загальні «Європейські критерії безпеки інформаційних технологій» [5, с.390], якими, зокрема, визначені завдання засобів інформаційної безпеки:

- захист інформаційних ресурсів від несанкціонованого доступу з метою забезпечення конфіденційності;
- забезпечення цілісності інформаційних ресурсів шляхом їх захисту від несанкціонованої модифікації або знищення;
- забезпечення працездатності систем за допомогою протидії загрозам відмови в обслуговуванні.

Для визначення ефективності та надійності засобів захисту у «Єврокритеріях» було вперше введено поняття «адекватності засобів захисту» і визначено сім рівнів адекватності: за зростанням – від Е0 до Е6.

Якщо перший стандарт інформаційної безпеки, «Оранжева книга», призначався для систем спеціального і військового споживання, то сфера застосування розроблених кількома роками пізніше «Єврокритеріїв» значно розширена. До цього стандарту увійшли: розподілені системи, мережі, системи телекомунікацій та системи управління базою даних. А розроблені у 1993 році «Канадські критерії безпеки комп'ютерних систем» сферою свого застосування розглядають усі типи комп'ютерних систем. З метою створення єдиного міжнародного стандарту інформаційної безпеки спільними зусиллями авторів «Європейських критеріїв безпеки інформаційних технологій»,

«Федеральних критеріїв безпеки інформаційних технологій Росії» та «Канадських критеріїв безпеки комп'ютерних систем» у 1996 завершена робота з об'єднання цих стандартів у «Єдині критерії безпеки інформаційних технологій» (англ.: Common Criteria for Information Technology Security Evaluation), проголошені невід'ємним компонентом інформаційних технологій.

Згідно «Єдиних критеріїв», для характеристики основних критеріїв інформаційної безпеки застосовується модель тріади CIA (англ.: CIA Triad.), яка передбачає три основні характеристики інформаційної безпеки: конфіденційність, цілісність та доступність (англ. Confidentiality, Integrity and Availability (CIA)). Можливості несанкціонованого ознайомлення з інформацією, становлять загрози конфіденційності. У випадку, якщо існують вимоги щодо обмеження можливості модифікації інформації, їх відносять до критеріїв цілісності. Загрози, що відносяться до порушення можливості використання комп'ютерних систем або оброблюваної інформації, становлять загрози доступності. Ідентифікація і контроль за діями користувачів, керуваність комп'ютерною системою становлять предмет спостережності і керуваності. Інформаційні системи аналізуються в трьох головних секторах: технічних засобах, програмному забезпеченні і комунікаціях для ідентифікування і застосування промислових стандартів інформаційної безпеки, як механізми захисту і запобігання на трьох рівнях: фізичному, особистому і організаційному.

«Єдині критерії», на думку вітчизняних дослідників О. Петрова, О. Таликіна та А. Мініна, [6, с.92], дозволяють за допомогою механізмів профілів захисту: споживачам – створювати приватні набори вимог, що відповідають їхнім потребам; розробникам – використовувати як основу для створення специфікацій своїх продуктів. Профіль захисту і сертифікації засобів захисту складають Проект захисту, що подає IT-продукт у ході кваліфікаційного аналізу. За допомогою профілів захисту споживачі формулюють свої вимоги до виробників. Проект захисту містить вимоги і завдання захисту IT-продукту, а також описує рівень функціональних можливостей реалізованих у ньому засобів захисту, їхнє обґрунтування і підтвердження ступеня їхньої адекватності, отже являє собою основу для спільної роботи виробників і експертів з кваліфікації. Тож, на переконання науковців, головні переваги «Єдиних критеріїв» – повнота вимог інформаційної безпеки, гнучкість у застосуванні й відкритість для наступного розвитку з урахуванням новітніх досягнень науки й техніки.

Найбільш вдалим, на наш погляд, визначенням техніко-технологічного виміру інформаційної безпеки та захисту інформації є «захищеність інформації і підтримуючої інфраструктури від випадкових та навмисних впливів природного та штучного характеру, в результаті яких наносяться збитки володарям або користувачам інформації і інфраструктурі, що їх підтримує [4, с.13]. Інформаційна безпека забезпечується за рахунок захисту інформації». У свою чергу, захистом інформації є комплекс заходів, направлених на забезпечення необхідного рівня інформаційної безпеки.

Сучасний рівень розвитку цивілізації, на переконання відомого вітчизняного науковця Г. Почепцова, є причиною того, що «інформація несе у собі як творчу, так і руйнівну силу, але набагато більшою мірою, аніж це було раніше» [7, с. 79]. Тому, поряд з безпекою інформаційних технологій та інформаційних ресурсів, не менш важливим, на наш погляд, є гуманітарний вимір інформаційної безпеки, тобто захист від інформації та інформаційна вразливість особистості, суспільства, цивілізації. Використання нових прогресивних інформаційних технологій в суспільному житті, у виробництві та управлінні, можливості швидкого обміну науково-технічною, економічною, навчальною та іншою інформацією є підтвердженням значущості інформації як системоутворюючого соціального явища. Водночас, суспільство, на думку українських дослідників, «з великим запізненням починає осмислювати політичні, економічні, соціальні, військові, психологічні та інші наслідки глобальної інформатизації» [4, с.11]. Очевидно, що технологічно розвинуті держави, намагаються і продовжуватимуть збільшувати політичну, економічну та військову перевагу за рахунок

досягнення переваг в рівні інформатизації; і, як наслідок, – встановлення та ведення глобального інформаційного контролю над менш розвинутими державами, проведення в загальному інформаційному просторі ідеологічної та культурної експансії.

Інформаційні війни велись постійно з стародавніх часів і у більшості випадків суттєво впливали на становлення та розвиток різних держав. Проте саме терміни «інформаційна війна», «інформаційна операція» почали активно вживатися після війни у Перській затоці. Яскравим та дієвим прикладом успішного ведення інформаційної війни, її впливу на кінцевий результат, на думку фахівців, була війна у 1991 році проти Іраку, що одержала назву “Буря в пустелі”, де нові інформаційні технології вперше були застосовані у військових цілях. Першим офіційним документом з цього приводу, на думку науковців, була директива міністра оборони США № TS 3600.1 від 21 грудня 1992 р. «Інформаційна війна», результатом якої через рік стала директива Комітету начальників штабів Міністерства оборони США № 30-93, у якій інформаційну війну визначено як «комплексне проведення за єдиним задумом і планом психологічних операцій, заходів щодо оперативного маскування, радіоелектронної боротьби і фізичного знищення пунктів зв’язку з метою позбавлення супротивника інформації, виведення з ладу або знищення його систем управління при одночасному захисті своїх сил від аналогічних дій» [3, с. 41]. Цей документ, за оцінкою фахівців, став вихідною точкою для подальших як військових, так і державних документів та досліджень не тільки у США, але й в інших країнах світу [5, с.425]. З 1994 року у США проходять офіційні наукові конференції з питань інформаційних війн та створено Центр інформаційної стратегії і політики, головним завданням якого є вивчення можливостей використання інформаційних технологій у військових конфліктах XXI століття. У 1995 році співробітники корпорації RAND провели військові ігри “Бій без поля бою – війна в XXI столітті” [1], в яких приймали участь провідні фахівці США в галузі комп’ютерної безпеки із корпорацій, державних організацій та Міністерства оборони США. На цих іграх відпрацьовувались питання вироблення стратегій захисту США при використанні ворогом засобів інформаційної війни. В якості потенційного ворога розглядався Іран. Надалі у всіх збройних конфліктах за участю США було задіяно різні види інформаційної зброї.

До інформаційної зброї, за визначенням вітчизняних науковців А. Чічановського та О. Старіша, належать спеціальні засоби, технології та дані, що допомагають впливати на інформаційний простір суспільства і завдавати збитків життєво важливим інтересам держави [5, с.414]. Інформаційна зброя визначається комплексом засобів, призначених для:

- впливу на інформаційні системи супротивної сторони;
- впровадження в комп’ютерні мережі систем управління і телекомунікацій відповідних елементів і програмного забезпечення, що спотворюють дані;
- управління поведінкою людей шляхом впливу на їхню свідомість з допомогою системи ЗМК.

Досьогодні термін «інформаційна війна» має дискусійний та неоднозначний характер, зважаючи на те, що різні автори трактують його по-різному, залежно від того, які аспекти проявів та змісту вони досліджують. Український науковець О. Дубас умовно поділяє дослідників інформаційних воєн на три основні групи [2, с. 69]: тих, хто віддає перевагу соціально-комунікативному підходу, розуміє інформаційну війну як окремі інформаційні заходи, інформаційні способи й засоби корпоративної конкуренції, ведення міждержавного протиборства, збройної боротьби, комунікаційні технології впливу на масову свідомість. До другої групи дослідників входять, в основному, представники військових відомств, які відносять інформаційну війну до сфери військового протиборства й розглядають її як комплексне спільне застосування сил і засобів інформаційної та збройної боротьби (військово-прикладний підхід). На думку третьої групи вчених, інформаційна війна - це явище мирного періоду міждержавного протиборства, яке дозволяє вирішувати зовнішньополітичні завдання несиловим у традиційному розумінні методом.

На переконання українських дослідників І. Горбатенка, В. Долгова, Т. Гріненко, інформаційна війна є протиборством непримирених сторін у відповідному інформаційному просторі, яке здійснюється з використанням інформаційної зброї з метою нанесення максимальних витрат “противнику” та мінімізації особистих витрат в економічній, військовій, політичній, ідеологічній як в цілому так і в окремих сферах [4, с.11].

Один з перших теоретиків інформаційних протиборств Мартін Лібікі визначає сім форм інформаційної війни [5, с.408]:

- боротьба із системою управління і комунікацій супротивника;
- боротьба за інформацію про власні сили і сили супротивника для отримання вирішальної переваги над супротивником;
- радіоелектронна боротьба;
- боротьба з гуманітарними системами супротивника;
- боротьба з техніко-технологічними системами супротивника;
- блокування чи спрямування даних про економічний стан у потрібне русло задля економічного домінування;

зауважуючи, що єдиним компонентом, присутнім впродовж усіх етапів інформаційної війни, є боротьба з гуманітарними системами супротивника, тобто психологічна війна. Науковець диференціює психологічну війну на окремі сегменти:

- операції проти національної самосвідомості;
- операції проти керівництва супротивної сторони;
- операції проти військ супротивника;
- культурні конфлікти;

зазначаючи, що сторона, яка збирається маніпулювати іншою за допомогою засобів масової комунікації, найперше має визначити цільові аудиторії супротивної сторони. Найважливіше завдання на підготовчому етапі інформаційного протиборства, на думку аналітиків, є використання можливостей ЗМК задля: введення в оману потенційного супротивника, дискредитації його військово-політичного керівництва та лідерів, обмеження інформаційно-пропагандистської діяльності супротивника аж до організації інформаційної блокади.

Безумовно, що намагаючись одержати перевагу в різних областях, технологічно розвинуті держави будуть намагатись впливати на інші держави. Тож «боротьба культур», на думку М. Лібікі, не будучи формою озброєного протиборства, ставить своїм завданням культурну експансію, яка також полегшує застосування психологічної зброї і, що найголовніше, дає змогу точніше зпрогнозувати результати цього застосування. Ще однією рисою конфліктів нового покоління стало прагнення до інтелектуального домінування, на відміну від фізичного домінування в минулому. Бажання перемогти супротивника не воюючи чи позбавити його можливості чинити опір призвело до ще однієї форми інформаційної війни – економічного домінування. Об'єднання методів інформаційної та економічної війн, на думку науковця, зумовлює такі форми протиборства, як блокування відомостей про економічну потужність та інформаційний імперіалізм, який полегшує транснаціональним корпораціям, що втратили національні ознаки, боротьбу за економічне домінування.

За допомогою комплексного підходу вітчизняним дослідником А. Фісуном здійснено спробу вивести синтетичне поняття: інформаційна війна – це комплексний відкритий чи прихований цілеспрямований інформаційний вплив однієї сторони, чи взаємний вплив сторін одна на одну, який охоплює систему методів та засобів впливу на людей, їхню психіку та поведінку, на інформаційні ресурси та інформаційні системи з метою досягнення інформаційної переваги в забезпеченні національної стратегії, здатної привести до прийняття сприятливих для ініціатора впливу рішень або паралізувати інформаційну інфраструктуру супротивника з одночасним зміцненням і захистом власної інформації та інформаційних систем [9, с 46.]. Інформаційна війна припускає порушення, ушкодження, модифікацію інформаційних ресурсів і знань

людей про самих себе та навколишній світ і впливає на суспільну думку та думку еліт, міри дипломатичного характеру, пропагандистські та психологічні кампанії, підривні акції в галузі культури й політики, дезінформацію та впровадження в місцеві медіа-канали, проникнення в комп'ютерні мережі й бази даних, технічне сприяння дисидентським і опозиційним рухам і надання їм інформаційної підтримки.

З розвитком технічних засобів, переконаний український науковець О. Дубас, збільшується число прийомів ведення інформаційної війни: від "інформаційної боротьби першого покоління", що розглядалася її авторами як розширення класичної радіоелектронної боротьби, до "інформаційної боротьби третього покоління", у якості якої обговорюються операції на основі ефектів [2, с. 71]. Саме операції на основі ефектів сьогодні є основою реалізації зовнішньої політики розвинених держав в інформаційну епоху. Основоположним аспектом інформаційного протистояння було і залишається прагнення до інформаційної переваги.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Теоретико-методологічний аналіз міжнародних критеріїв інформаційної безпеки, дозволяє виділити два основні підходи, що затвердилися в сучасній науковій літературі. Перший розглядає техніко-технологічний вимір інформаційної безпеки, а явище інформаційних війн – як протистояння інформаційно-комунікаційних технологій та здатності державних і комерційних інформаційних систем забезпечити безпеку інфраструктури держави в цілому. Другий підхід виходить із гуманітарного виміру інформаційної безпеки та опису явища інформаційної війни через її вплив на масову свідомість, маніпулятивний потенціал і психологічний вплив інформаційних повідомлень.

В умовах інформаційної війни об'єктами руйнування стають ціннісні орієнтири суспільства, національний менталітет, суспільний ідеал, а одним з основних інструментів деструктивного інформаційного впливу стають засоби масової комунікації. Тож проблема гарантування інформаційної безпеки особистості і суспільства має комплексний характер і для її вирішення потрібно системне об'єднання на державному рівні законодавчих, організаційних та програмно-технічних засобів.

Література:

1. Бой без поля боя – война в 21 веке [Електронний ресурс]. / (По материалам корпорации RAND). – Режим доступа : <http://www.wplus.net/~kvn/gensec.htm>
2. Дубас О. П. Інформаційна війна: нові можливості політичного протистояння [Текст] / О. П. Дубас // Український науковий журнал «Освіта регіону». – К. : 2010 – №1. – С. 69-72
3. Жуков В. Взгляды военного руководства США на ведение информационной войны [Текст] / В. Жуков // Зарубежное военное обозрение – № 1. – 2001.
4. Інформаційна війна – сутність, методи та засоби ведення [Текст]. / Горбенко І. Д., Долгов В. І., Гріненко Т. О. // Матеріали ювілейної науково-технічної конференції. / К., 1998. – с. 11-14.
5. Інформаційні процеси в структурі світових комунікаційних систем: Підручник [Текст]. / А. А. Чічановський, О. Г. Старіш. – К. : Грамота, 2010. – 568 с.
6. Критерії оцінки захищеності інформації в комп'ютерних системах: поєднання єдиних критеріїв та критеріїв України [Текст]. / Петров О.С., Таликін О.А., Мінін А.В. // Вісник Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля. – 2005.
7. Почепцов Г.Г. Информационные войны [Текст]. / Г. Почепцов. – К. : Ваклер, 2000.
8. Тоффлер Э. На пороге будущего [Текст]. / Э. Тоффлер // «Американская модель» : с будущим в конфликте. – М., 1984.
9. Фісун А. О. Теоретично-категоріальне осмислення поняття «інформаційна війна» в структурі інформаційно-політичного простору [Текст]. / А. О. Фісун // «Інформаційне суспільство». – Випуск 13, січень-червень, 2011 р. – с. 43-48.



КРАВЧЕНКО

Олена Іванівна,
кандидат педагогічних наук, старший викладач кафедри державної служби, адміністрування та управління Луганського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Луганськ.

Анотація: у статті проаналізовано особливості універсаму послуг Німеччини та України. Виявлено спільні та відмінні риси системи управління якістю надання адміністративних послуг зазначених країн.

Ключові слова:
універсам послуг, адміністративні послуги, центр надання адміністративних послуг, кол-центри, система управління якістю адміністративних послуг.

УДК 35.07(42 : 477) – 047.4

Олена КРАВЧЕНКО

КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ УНІВЕРСАМІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НІМЕЧЧИНИ ТА УКРАЇНИ

Постановка проблеми. На початку ХХІ століття в Україні розпочато створення універсамів послуг з метою удосконалення системи управління якістю надання адміністративних послуг. Вирішення проблеми якості адміністративних послуг для України є актуальною та значущою на сучасному етапі розвитку суспільства.

Ідея створення універсамів послуг виникла в 90-х роках як „нової моделі управління”, згідно з якою органи влади були перетворені на заклади з надання послуг (offices for citizens). У розвинутих країнах, таких як Велика Британія, Нідерланди, США, Канада, Швеція, Фінляндія, ФРН створена ефективна система універсамів послуг, яка передбачає розроблення моделі єдиного офісу для громадян (one-stop-shop).

Основні цілі створення універсамів послуг:

- створення зручних і доступних умов для приватних осіб та організацій для отримання адміністративних послуг;
- краща орієнтація на замовника;
- отримання максимально можливої кількості адміністративних послуг в одному приміщенні;
- зменшення або скасування черг, професіональне та привітне надання консультацій “із одних рук”.

Вітчизняний центр надання адміністративних послуг (далі ЦНАП) має офіційний статус організаційної форми надання адміністративних послуг, за якої в одному приміщенні можна отримати максимально-можливу кількість адміністративних послуг. Модель єдиного офісу передбачає організацію великого офісного приміщення з низкою місць обслуговування замовників із урахуванням захисту даних (конфіденційність розмов), в якому розташовано „фронт-офіс” (зона обслуговування замовників) та „бек-офіс” (зона для роботи співробітників універсаму). Таким чином, приміщення універсаму послуг розмежовується на дві робочі зони з різним призначення. Таке зонування приміщення є найбільш ефективним, оскільки у фронт-офісі працівники універсаму послуг приймають відвідувачів, а в бек-офісі вони здійснюють опрацювання документів, розподіляють пошту, відповідають на телефонні дзвінки.

В Україні універсами послуг („єдині офіси”) створено у Вінниці, Івано-Франківську, Кам’янець-Подільському, Києві, Кременчуці, Кривому Розі, Луцьку, Львові, Тернополі та ін., діяльність яких схвалено споживачами цих міст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основу аналізу покладено ґрунтовні наукові напрацювання, які присвячені висвітленню питань створення та організації універсамів послуг (І. Бригілевич, С. Ванько, В. Загайний, І. Коліушко, О. Курінний, В. Стоян, В. Тимошук, Є. Хриков, Д. Шиманке та ін.).

Метою статті є дослідження особливостей універсамів послуг Німеччини та України та визначення їх спільних і відмінних рис.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої кабінетом міністрів України у м. Луганську та Лу-

ганські області (Стаханов, Свердловськ, Лисичанськ, Рубіжне) було відкрито центри надання адміністративних послуг з метою покращення організаційної форми надання адміністративних послуг усім категоріям приватних осіб. Центри побудовано за сприянням та фінансовою підтримкою німецького товариства міжнародного співробітництва GIZ.

З метою здійснення аналізу розглянуто ЦНАПи м. Шпаєр (50 тис. населення), м. Трір (100 тис. населення), м. Кельн (2 млн. населення) (ФРН) та ЦНАПи м. Луганська (460 тис. населення), м. Стаханова (92 тис. населення), м. Свердловськ (98 тис. населення) (Україна).

На основі вивчення наукової та спеціальної літератури із зазначеної проблеми виокремлено критерії щодо аналізу універсамів послуг Німеччини та України, з метою визначення їх спільних та відмінних рис.

Отже, аналіз універсамів послуг здійснено за такими критеріями:

- установи універсамів послуг;
- структура та організація центрів надання адміністративних послуг (приміщення, режим роботи, банківське обслуговування, інструменти впорядкування черги, обслуговування споживачів);
- організація праці та підвищення кваліфікації працівників ЦНАП;
- інформаційне забезпечення універсаму послуг (інформаційні картка споживача, інформаційні стенди, консультативна допомога, веб-сторінка ЦНАП).

Щодо установ універсамів послуг. Головною відмінною рисою Німеччини є те, що у ФРН існує 2 типи універсаму послуг, а саме: центри надання адміністративних послуг, кол-центри.

Кол-центри Німеччини надають громадянам адміністративні послуги за допомогою телефону та електронної пошти. Номер 115 має забезпечити громадянам і підприємствам простий доступ до державних адміністрацій. Такий єдиний номер передбачає покращання телефонного сервісу й одночасно забезпечує додаткову вартість. Його легко запам'ятати, за ним можна дзвонити незалежно від того, у якому регіоні перебувають громадяни, про яке адміністративне питання йдеться та яке відомство за нього відповідає.

Цей загальний телефонний сервіс має розбудовуватися й надалі в рамках стратегічного розвитку. Важливим орієнтиром при цьому є національний і міжнародний досвід роботи подібних телефонних номерів. Оскільки запровадження телефону для громадян 115 відбуватиметься поетапно, слід потурбуватися про те, щоб він відповідав потребам громадян, підприємств та можливостям адміністрацій.

З огляду на якість надання адміністративних послуг, громадяни та підприємства очікують, передусім, доброї досяжності адміністрацій і належного опрацювання їх питань. Досяжність цього телефону для громадян має відповідати стандартам даної сфери послуг. Наприклад, у 80 % дзвінок має бути прийнятий протягом 30 секунд. У середньостроковій перспективі більша частина (наприклад, 80 %) простих запитів має бути опрацьована відразу в повному обсязі.

Ще однією ознакою якості надання адміністративних послуг ФРН є співвідношення ціни та вигоди від дзвінків за номером 115. Телефон для громадян 115 зменшує час пошуку контактних осіб, які відповідають за певні питання, за ним можна отримати безпосередню та оперативну відповідь, тому він створює для громадян додаткову вартість. Виходячи з цього, тарифікація „за місцевими тарифами” є загалом прийнятною, якщо не можна зупинитися на безкоштовному наданні послуг. У цьому разі дзвінок за номером 115 коштує не більше, ніж інші телефонні послуги місцевої адміністрації. Уже існуючі сервісні центри мають, як правило, звичайні місцеві тарифи. Звичайні запитання, що ставляться адміністраціям, часто не доходять до неї, оскільки опрацьовуються сервісними центрами. Завдяки цьому з'являється можливість економії в спеціалізованих підрозділах адміністрацій. Це – висновок, який можна зробити вже зараз, спираючись на досвід роботи учасників проекту Д115.

Доречно зауважити про співпрацю між федерацією та федеральними землями ФРН. Адміністрації федерації та федеральних земель інтегровані в мережу Д115 як другий рівень. Лише великі міста, що одночасно є федеральними землями – Берлін, Бремен і Гамбург - не розрізняють, які завдання виконує адміністрація – муніципальні або земельні. У інших федеральних землях земельна адміністрація сильніше відмежовується від муніципальних адміністрацій.

Кількість дзвінків із загальних питань у адміністраціях федерації та земель є відносно невеликою. Фахові запити, що надходять значно частіше (наприклад, до податкової адміністрації, судів, прокуратур, поліції, управлінь трудовою діяльністю, пенсійного фонду), мають, як і раніше, опрацьовуватися у фахових установах.

Звичайно, що в адміністративних структурах федерації та земель можна знайти питання, які краще виконувати у співпраці. Якщо спеціальні запити опрацьовуються фаховими відомствами, то суміжні питання (наприклад, надання та підтримання в належному стані інформаційні технології, закупівельні процеси, оплата персоналу тощо) все частіше вирішуються в так званих центрах колективного обслуговування.

Створення сервісних центрів пропонує чимало можливостей для налагодження співпраці поза адміністративними межами. Досвід реалізації проекту Д115 в північному Рейні – Вестфалії показав, що сервісні центри всієї земельної адміністрації можуть керуватися переважно централізовано.

Сьогодні федеральні та земельні відомства ФРН часто мають власні телефонні комутаторні служби, що залежно від своїх розмірів та кількості дзвінків можуть працювати більш-менш економно. Співпраця, тобто поєднання потужностей, мають той же самий економічний ефект, що і приклади міжмуніципального співробітництва.

Федерація та землі мають ще й іншу вигоду від роботи мережі Д115. Мається на увазі надання послуг на першому – муніципальному – рівні. Якщо запити стосовно надання послуг опрацьовуються безпосередньо на муніципальному рівні, зменшується кількість дзвінків до адміністрацій вищого рівня. Водночас підвищується якість довідок муніципального сервісного центру. А це знову-таки зменшує кількість звернень до федеральних і земельних адміністрацій.

Вважаємо, що створення кол-центрів в Україні сприяло б більш зручному отриманню адміністративних послуг для населення.

Щодо структури та організації центрів надання адміністративних послуг. Центри адміністративних послуг Німеччини та України розташовані у центральних місцях зазначених міст, вони є візитною карткою адміністрації міст. Приміщення українських та німецьких ЦНАПів мають сучасне оформлення інтер'єру, передбачають розташування інформаційного холу, рецепції, фронт-офісу, бек-офісу, мають обладнання для осіб з особливими потребами.

Тобто внутрішній дизайн універсамів послуг Німеччини та України схожі, мають спільні риси щодо зонування приміщень. Проектування площ Луганського, Стаханівського та Свердловського ЦНАПів залежало від розрахунків фактичної кількості звернень споживачів. Але слід зазначити, що зони очікувань та фронт-офісів вітчизняних центрів надання адміністративних послуг значно менші ніж площі німецьких універсамів послуг, це обумовлено кількістю надаваних послуг та кількістю відвідувачів, зокрема в „пікові години”. Місця для відвідувачів розташовані по периметру інформаційного холу, а також розташовані столи зі стільцями для заповнення документів.

Характерною відмінною рисою німецьких універсамів послуг є значно більші площі для робочих місць працівників, які містять окрему зону для розміщення стола, проте як вітчизняні працівники мають столи зі щільним розташуванням, які відмежовані перегородками один від одного.

Графіки роботи універсамів послуг розроблено відповідно до найбільш зручних годин прийому відвідувачів. Цікавим позитивним відмінним моментом є графіки роботи українських ЦНАПів, які передбачають шестиденний графік роботи з поне-

ділка по суботу включно, в той час як німецькі мають п'ятиденний робочий графік з понеділка до п'ятниці.

Серйозною перевагою ЦНАПів Німеччини є наявність системи впорядкування черги. Електронне впорядкування черги наявне у Луганському центрі надання адміністративних послуг, в той час як міста з меншою кількістю населення не мають необхідності вкладати фінансові ресурси на закупівлю подібною електронної системи.

У більшості ЦНАПів України плату за адміністративні послуги можна внести у банківських відділеннях, які розташовані в приміщеннях універсамів послуг. Важливо зауважити, що відвідувачі ЦНАПів Німеччини мають можливість внести плату за надання адміністративних послуг на робочому місці працівника.

Невдоволення викликає серед українців вимоги до пакетів документів, які необхідно надавати для отримання адміністративних послуг, що обумовлене чинним законодавством та відсутністю електронної бази даних. Ми згодні, що надання адміністративних послуг у Німеччині має більш спрощений характер за наявності єдиної електронної бази, що впливає на скорочення збирання та видачі необхідних документів.

Щодо організації праці та підвищення кваліфікації працівників ЦНАП. У Центрах надання адміністративних послуг ФРН працюють працівники з універсальною компетенцією, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень бакалавра та магістра з адміністративної або комерційної освіти. У той час як у вітчизняних універсамах послуг працюють спеціалісти переважно зі спеціальною компетенцією, що ускладнює контроль за робочим навантаженням співробітників.

Цікавим є досвід офісів для громадян у ФРН. Зокрема, в одному з міст, де крім центральної офісу є територіальні пункти, передбачена посада працівника «резерву» („стрибунця”), який може бути направлений до будь-якого з цих пунктів для виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника) [2].

Особливості організації праці працівників ЦНАПів двох країн позначаються на управлінні навантаженням працівників. Працівники вітчизняних універсамів послуг зі спеціалізованою компетенцією частину робочого дня (4-5 годин) використовують на прийом документів у відвідувачів, а другу частину – опрацьовують документи, готують відповіді на запити [1]. У цьому випадку необхідний моніторинг зайнятості працівників з метою розроблення ефективної системи розподілу обсягу виконуваної роботи. Водночас у найближчий час планується підготувати універсальних працівників ЦНАПів, що значно підвищить ефективність надання адміністративних послуг. У той час Свердловський ЦНАП має досвід роботи з працівниками, які мають універсальну компетенцію.

Натомість в універсамах послуг Німеччини, де працюють працівники з універсальною компетенцією робоче навантаження регулюється зміною робочого місця, тобто відбувається своєрідна ротація працівників всередині офісу, а також працівники бек-офісу можуть бути переведені на робоче місце у фронт-офісі.

Регулюючи навантаження співробітників універсамів послуг необхідно враховувати складність тривалої роботи, наприклад, в кол-центрах ФРН застосовується так зване Розпорядження про роботу перед монітором від 4 грудня 1996 р., згідно з яким робочий процес має організовуватися так, щоб робота перед монітором регулярно переривалася іншою діяльністю або перервами. У мережі Д115 цей стандарт досягається за рахунок перерв таким чином, що робоча година складає в них замість 60 лише 50 хвилин. Виходячи зі стандартного навантаження в 20 000 дзвінків на рік, один співробітник опрацьовує 12,5 запитів на годину. Враховуючи те, що середня тривалість кожної розмови складає менше двох хвилин, а її додаткове опрацювання, підготовка робочого місця, час на розподіл забирають ще одну хвилину. Отже, на одну розмову витрачається три хвилини. Іншими словами, навантаження на співробітника під кутом зору „розпорядження про роботу перед монітором” складає 75 % (37,5 хвилин / 50 хвилин).

Факти говорять про те, що навантаження змінюється протягом дня. У першій половині дня надходить більше дзвінків, тому навантаження збільшується порівняно з іншими годинами (особливо з другою половиною дня / вечором п'ятниці).

У зв'язку з нерівномірним розподілом дзвінків збільшення середнього навантаження можливе лише умовно. Деякі сервісні центри мають по 25 000 дзвінків на співробітника щорічно (повна ставка). Якщо тривалість середньої розмови та її опрацювання залишаються однаковими, то показник навантаження становить 94 %.

Втім, для визначення навантаження не може служити виключно кількість проведених телефоном розмов. Важливим критерієм при визначенні навантаження є час розмови, тривалість обробки кожного запиту, а також рівень того, скільки запитів було опрацьовано повністю. Так, при зменшенні тривалості розмов та часу на опрацювання запитів і одночасному скороченні повного опрацювання запитів має місце контрпродуктивний ефект. З іншого боку, сервісний центр може запропонувати диверсифіковані послуги або масштабні консультації, що збільшить середню тривалість розмов і зменшить кількість опрацьованих запитів одним співробітником. Тому не можна стверджувати, що навантаження можна обчислювати лише кількістю часу, що іде на опрацювання запиту.

Заслугує на увагу систематичне й цілеспрямоване опитування працівників ЦНАПів ФРН. Здійснюється конкретний контроль якості та аналіз помилок за безпосередньою допомогою громадян. Проект реалізовувався за підтримки Фонду Конрада Аденауера та Університету м. Трір. Наприклад відвідувачі мають відповіді на такі запитання: „Яке враження на Вас справила атмосфера?“, „Як Вас обслужили?“, „Чи був співробітник професійно підготовлений?“, „Як довго Вам довелося чекати?“, „Що можна поліпшити?“. Методика оцінювання ефективності праці в ЦНАПах України проходить апробацію й потребує доопрацювання. Відповідно до подальшого розвитку універсамів послуг України планується удосконалити систему навчання працівників ЦНАПів, підтримувати обмін прогресивними практиками та урегулювати навантаження спеціалістів, які працюють у фронт-офісах та бек-офісах. З метою вивчення суспільної думки щодо якості надання адміністративних послуг у Центрі проводиться опитування суб'єктів звернень.

Заслугує на увагу система підвищення кваліфікації, яка запроваджена в універсамах послуг Німеччини. Навчання та підвищення кваліфікації у м. Шпаєр, м. Трір та м. Кельн має свою концепцію. Так званий базовий курс охоплює всі заходи з підвищення кваліфікації, що проходить новий диспетчер фронт-офісу на початку своєї роботи в кол-центрі. Особлива увага приділяється двом компонентам, із яких складається робота диспетчера кол-центру. По-перше – це правильне використання інструментів під час пошуку наявної інформації, що дозволяє знайти правильну відповідь на запитання громадянина, по-друге – це ведення розмови. Добре і впевнене ведення розмови дозволяє співробітнику правильно зрозуміти запитання громадянина і знайти на нього відповідь. Базовий курс має різні види навчання. По-перше, це – загальне навчання, яке проходить диспетчер кол-центру, перш ніж почати самостійно приймати телефонні дзвінки, по-друге, це – так зване фахове навчання.

Завдяки цим базовим заходам новий співробітник фронт-офісу отримує уявлення про характер роботи кол-центру. Лише за умови використання цих методів роботи новий диспетчер фронт-офісу зможе у своїй повсякденній роботі знаходити відповіді на майже всі запитання клієнта на різноманітні теми. По деяких напрямках існують методи роботи, що відхиляються від норми. Вони узгоджуються з відповідним відомством. Із такими домовленостями та специфічними методами роботи нові диспетчери фронт-офісу знайомляться на так званому фаховому навчанні, що доповнює загальне навчання. Такі фахові навчання проводяться співробітниками підрозділу ЗНАННЯ. Завдяки контактам із відомствами та постійному оновленню знань нові диспетчери фронт-офісу ознайомлюються з існуючими методами роботи та актуальними домовленостями.

Основна увага на таких фахових навчаннях приділяється ознайомленню з чинними методами роботи кол-центру. Це відбувається в рамках фахових навчань за допомогою матеріалів із різних відомств. Особливо важливо згадати фахові навчання з напрямків, по яких кол-центр взяв на себе так зване повне обслуговування. Зараз це – РАГС, служби реєстрації та служба з обліку автотранспортних засобів.

Основна увага на всіх фахових навчаннях зосереджується на ознайомленні з чинними методами роботи. Нові диспетчери засвоюють і поглиблюють ці знання за допомогою вправ, орієнтованих на практику. Узагальнення та завершення вступного етапу навчання відбувається заходом, на якому диспетчери, виходячи з того, що засвоїли на навчанні та завдяки шефському супроводженню, можуть поглибити отримані знання про свою роботу.

Підвищення кваліфікації працівників ЦНАПів в Україні здійснюється згідно з планом-графіком, відповідно до якого працівник має підвищувати свою кваліфікацію. На нашу думку, необхідно запровадити систему підвищення кваліфікації, у якій має передбачатися підвищення кваліфікації за необхідністю або бажанням самого працівника поглибити знання у тій чи іншій галузі незалежно від плану-графіку.

Щодо інформаційного забезпечення універсамів послуг. Інформаційне забезпечення діяльності ЦНАПів ФРН містить веб-сторінки в інтернет-мережі, оформлені стенди, роздруковані інформаційні бюлетені та методичні матеріали, які містять режим роботи дозвільного центру, перелік документів дозвільного характеру, регламенти (інформаційні картки), розрахункові картки, зразки бланків заяв, платіжних документів.

Інформація щодо роботи Центру розміщується на інформаційних стендах у приміщенні Центру, на офіційному веб-порталі Центру (веб-сайті), на офіційному сайті Луганського міського голови, Луганської міської ради та її виконавчих органів, у друкованих засобах масової інформації. Найбільш вдалим серед зазначених вітчизняних ЦНАПів є розробка сайту Стаханівського центру надання адміністративних послуг, користуючись яким, громадяни мають можливість отримати всю необхідну інформацію щодо інформаційних послуг. На інформаційних стендах Луганського ЦНАП розміщується інформація про: графік роботи Центру (дні роботи та прийомні години); перелік адміністративних послуг, які надаються через Центр; інформаційні картки, регламенти (інформаційні картки) адміністративних послуг, які надаються через Центр; бланки заяв для звернення за адміністративними послугами та зразки їх заповнення; адресу, поштовий індекс приміщення, в якому розташовано Центр; номери довідкових телефонів Центру; адресу веб-порталу Центру (веб-сайту), факс, електронну пошту Центру; банківські реквізити для оплати платних адміністративних послуг; відомості про супутні послуги, які надаються у приміщенні Центру; прізвище, ім'я, по батькові керівника Центру, номер його телефону, адресу електронної пошти [3].

У зазначених вітчизняних ЦНАПах розміщені скриньки пропозицій, в яких споживачі адміністративних послуг мають можливість надавати свої звернення, зауваження та рекомендації щодо поліпшення ефективності роботи універсамів послуг.

Варто зазначити, що у ФРН існує муніципальний центр адміністративного менеджменту (МЦАМ), який передбачає спільне об'єднання міст, громад та районів із питань комунального менеджменту. Разом із членами та для своїх членів МЦАМ опікується керуванням, адмініструванням і організацією комунального управління. Основними продуктами є: звіти та експертизи, тобто дослідження щодо можливостей оптимізації в комунальній організації; порівняльний аналіз, результати якого є доступними для членів через базу даних; семінари; обмін досвідом між комунами (база даних знань). Фінансування МЦАМ здійснюється за рахунок членських внесків і прибутків за особливі послуги, наприклад за проведення семінарів та порівняльних аналізів. МЦАМ робить це незалежно від держави та політичних організацій. Понад 1600 місцевих адміністрацій та суб'єктів публічних завдань – зо-

крема, майже всі міста, де живе понад 25 000 мешканців, співпрацюють у МЦАМ, аби підвищити власні результати та тим самим зробити внесок у посилення місцевого самоврядування. МЦАМ розробляє експертні рекомендації спільно з місцевими практиками. При цьому враховуються знання та досвід науки й економіки. Використовуються напрацювання місцевих організацій, особливо інноваційних місцевих адміністрацій сусідів, вищих навчальних закладів і приватних підприємств.

Висновки та перспективи подальших досліджень. За результатами аналізу питань, розглянутих у статті, можна сформулювати такі висновки:

1. Спільними рисам універсамів послуг Німеччини та України є: створення умов для швидкого вирішення будь-яких проблем громадян; скорочення та спрощення процедур отримання ними усіх необхідних документів, унеможливлення будь-яких корупційних дій з боку посадових осіб адміністративних органів; наявність сучасного технічного обладнання закладів; наявність високопрофесійного кадрового складу; здійснення моніторингу надання адміністративних послуг.

2. Система управління якістю надання адміністративних послуг Німеччини має такі відмінні риси щодо вітчизняної: наявність двох установ універсамів послуг; режим роботи; банківське обслуговування споживачів; способи звернення громадян; система документообігу; система підготовки працівників з універсальною компетенцією; контроль завантаження працівників універсаму послуг; концепція підвищення кваліфікації працівників ЦНАП; систематичний моніторинг, здійснюваний муніципальним центром адміністративного менеджменту.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо необхідним подальше удосконалення системи управління якістю адміністративних послуг з питань організації праці співробітників ЦНАП, системи підвищення кваліфікації працівників ЦНАПів, інформаційного забезпечення універсаму послуг.

Література:

1. Система управління якістю адміністративних послуг : навч. посіб. / упоряд. Є.М. Хриков ; ДЗ „Луганський національний університет імені Тараса Шевченка”. – Луганськ : вид-во ДЗ „ЛНУ імені Тараса Шевченка”, 2012 – 208 с.

2. Центри надання адміністративних послуг : створення та організація діяльності : практ. посіб., вид. 2-ге, доп. і доопр. / [Брагілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимошука В.П. – К. : СПД Москаленко О.М., 2001. – 432 с.

3. Центр адміністративних послуг у м.Луганську [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://gorod.lugansk.ua/poslugi/about.html>

Тетяна СИЛЬЧУК

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ У ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ

Постановка проблеми. Від самого початку незалежності й до сьогодні триває інституційний розвиток демократичної України.

З-поміж іншого, такому розвитку сприяють міжнародні проекти технічної допомоги. Для їх реалізації існує низка інструментів: Twinning, TAIEХ, SIGMA, СІВ [8]. Метою зазначених проектів є, перш за все, технічна допомога щодо інституційного розвитку та наближення до стандартів ЄС.

Міжнародні стандарти управління проектами використовуються в управлінні проектами усіх розвинених країн світу. Україна перейняла певний досвід. Але, на жаль, для міжнародних проектів технічної допомоги зазначені стандарти не використовуються та немає технічних рекомендацій для їх використання. Тому, на нашу думку, варто розглянути теоретичні та практичні аспекти використання стандартів, узагальнити їх та виробити рекомендації щодо їх використання у державному секторі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою управління проектами, зокрема використання міжнародних стандартів управління проектами, опікується велика кількість як українських, так і зарубіжних вчених, серед них: М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, С.Д. Бушуєв, Н.С.Бушуєва, І.Оберемок, Ю.С.Грисюк, Джеймс (Джим) В. Коллінз, Долорес Шервуд Стайгер, Паула Мартін, Карел Тейт, Деніз Колонна д'Істріа та інші. Міжнародні стандарти управління проектами широко використовуються у практиці управління проектами багатьох вітчизняних компаній. За допомогою вивчення та осмислення як теоретичних, так і практичних матеріалів, автор планує дослідити та надати основні рекомендації щодо використання міжнародних стандартів управління проектами у державному секторі.

Метою статті є вироблення рекомендацій щодо використання міжнародних стандартів управління проектами для управління міжнародними проектами інституційного розвитку держави.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні існує велика кількість стандартів управління проектами. Серед сучасних стандартів РМІ (Project Management Institute – Інститут управління проектами), зазначених на офіційному сайті Інституту, є такі групи: основні стандарти, практичні стандарти та структури та додаткові стандарти [9]. До першої групи віднесені: PMBoK®, OPM3, The Standart for Project Management, The Standart for Portfolio Management. До другої – Practice Standart for Project Risk Management, Practice Standart for Earned Value Management, Practice Standart for Project Configuration Management, Practice Standart for Work Breakdown Structures, Practice Standart for Scedulung, Practice Standart for Project Estimating, Project Manager Competency Development Framework. До третьої - Construction Extention to the PMBOK® Guide, Government Extention to the PMBOK® Guide. Але це не всі стандарти, які сьогодні діють.

Географія поширення стандартів приблизно така: PMBoK® найбільш поширений в США, Росії, PRINCE 2 – у Великобританії, P2M – в Японії. Також існує безліч національних стандартів інших розвинених країн. Серед стандартів з розширеною географією застосу-



СИЛЬЧУК

Тетяна Вікторівна,

аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України.

Анотація: у статті розглянуто існуючі міжнародні стандарти управління проектами. З-поміж масиву світових стандартів обрано та описано основні. Серед основних стандартів, які використовуються в Україні – IPMA, P2M, ISO 9000, OPM3. Розглянуто їх можливості для здійснення міжнародних проектів у державному секторі та зроблено відповідні висновки.

Ключові слова: міжнародні стандарти управління проектами, проекти у контрольованих умовах PRINCE 2, проектний та програмний менеджмент для інновацій підприємства P2M, системи менеджменту якості, керівництво з менеджменту якості при проектуванні ISO 10006, модель організаційної зрілості управління проектами OPM3.

УДК 005.8:006.027
/032:351.82

вання: IPMA (основне розповсюдження — Європейський Союз), MSA EN 9200:2004 (Європа), ISO 10006:2003 і GAPPs (міжнародні стандарти) [6].

Для кращого розуміння смислового наповнення міжнародних стандартів управління проектами розглянемо найбільш поширені серед них ближче.

Зібрання знань з управління проектами PMBoK 1996 (A Guide to the Project Management Body of Knowledge) - стандарт, розроблений Інститутом проектного менеджменту (PMI) у 1996 році. Стандарт базується на процесному підході. Повністю визначені взаємодії між усіма процесами, які включені в сфери знань управління проектами. PMBoK є єдиним стандартом у галузі проектного менеджменту, який відповідає ISO 9001 [6].

Останні дві версії стандарту: PMBoK 4-а та PMBoK 5-а редакції. PMBoK 4-ї редакції “став революційною зміною методик PMI. Вперше була розкрита методика ведення аналітичних робіт, прототипування, ітеративність і навіть застосування систем штучного інтелекту для прогнозу завершення проекту за строками та бюджетом. У цьому стандарті описується суть процесів управління проектами у термінах ітерації між процесами та взаємодій між ними, а також цілі, яким вони служать”. Ці процеси розділені на п’ять груп процесів управління проектами: ініціювання, планування, виконання, моніторингу та управління, завершення [11].

Остання, 5-та редакція PMBoK “відображає співробітництво та знання працюючих проектних менеджерів та надає основи проектного менеджменту” [9]. Серед “новинок” – “10-та Сфера знань” (залучення стейкхолдерів); додано чотири нових процеси планування: можливості менеджменту планування (Plan Scope Management), перелік справ менеджменту планування (Plan Schedule Management), вартість (Plan Cost Management) та представництво стейкхолдерів (Plan Stakeholder Management) [9].

ISO 10006 (Quality management systems - Guidelines for quality management in projects – Системи менеджменту якості. Керівництво з менеджменту якості при проектуванні) – стандарт з управління якістю при управлінні проектами, 1997 рік. Управління націлене на забезпечення заданого рівня якості проекту як на рівні процесів, так і на рівні продуктів. Великою мірою за змістом спирається на PMBoK 1996, має місце збіг аж до назв сфер знань управління проектами [6].

На сайті ISO (International Organization for Standardization, що означає Міжнародна організація зі стандартизації) подається таке визначення поняття «стандарт»: “це документ, який встановлює вимоги, специфікації, керуючі принципи або характеристики, у відповідності з якими можуть використовуватися матеріали, продукти, процеси та послуги, які підходять до цих цілей” [7]. Цей стандарт не є керівництвом з управління проектами. У ньому розглядаються питання менеджменту якості процесів проектування. Керівництво з процесного підходу і з процесів якості проектованої продукції наведено в ISO 9004 [4].

Система знань про процеси управління проектами Prince 2 (Projects in Controlled Environments – проекти у контрольованих умовах) – це методологія управління проектами, розроблена агентством CSTA (Central Computer and Telecommunications Agency) в 1989 р. як урядовий стандарт Великобританії для управління проектами в інформаційних технологіях. Методологія Prince 2 є процесно орієнтованою з фокусом на продукт (product-based) [6]. Prince 2 являє собою метод управління проектами в рамках чітко визначеної структури організації. Prince 2 описує процедури координації людей та дій в проекті, як розробляти та контролювати проект та що робити, якщо необхідно внести зміни до проекту у зв’язку з відхиленням від плану впровадження. Розподілення на етапи, якими можливо управляти, забезпечує ефективний контроль ресурсів [10].

Наступний поширений стандарт – P2M (скорочення від Project and Program Management for Enterprise Innovation - проектний та програмний менеджмент для інновацій підприємства) — це розроблена в Японії новаторська рамкова методологія

управління програмами і проектами в рамках організації з використанням інноваційних технологій на рівні підприємств у нестабільному середовищі.

Відмінність цієї методології полягає в орієнтованості не на продукт, а на покращання організації у результаті виконання проектів.

Рамкова методологія P2M базується на «трилемі»: складність, цінність та опір (Complexity, Value and Resistance), що складають так званий «залізний» трикутник контекстних обмежень, в рамках яких здійснюється інноваційна діяльність [6].

Які стандарти використовуються в українському проектному менеджменті? UPMA (Ukrainian Project Management Association) – Українська асоціація управління проектами; ця організація проводить підготовку проектних менеджерів за такими стандартами: чотирирівневою системою сертифікації IPMA, японським стандартом P2M, а також проводить підготовку за сертифікаційною програмою технологічної зрілості організацій CP3M (Company Project Management Maturity Model - модель зрілості проектного менеджменту компанії) [5]. Аналогом до CP3M є модель організаційної зрілості управління проектами OPM3 (Organization Project Management Maturity Model), яку більш докладно розглянемо нижче. Також важливим стандартом в українському проектному менеджменті є ISO 9000 (9001).

Найбільш актуальним з них в Україні є стандарт IPMA (Міжнародної асоціації управління проектами) National Competence Baseline, NCB UA Version 3.1 (NCB означає «Національні стандарти оцінки компетенції», в яких враховані національні та культурні відмінності [1, с.7]). «IPMA виділяє компетенції управління проектом за трьома напрямками: технічні, поведінкові, контекстуальні» [1, с.5]. Наведені компетенції розроблені на основі Керівництва з питань визначення компетентності Версії 2.0 (Competence Baseline Version 2.0), складеного IPMA, що «засновано на базових керівництвах чотирьох європейських асоціацій управління проектами... Головний центр уваги IPMA Competence Baseline Version 2.0 сконцентрований на описові знань та досвіду, необхідних для рішення технічних питань у сфері управління проектом. Додатково ICB звертається до аспектів особистого ставлення керівника проекту до роботи та загального контексту управління проектом» [1, с.5]. Під аббревіатурою ICB розуміється IPMA Competence Baseline.

У діапазоні технічної компетенції «знаходяться елементи компетенції, необхідні для того, аби ініціювати та почати, управляти здійсненням та завершити проект» [1, с.48]. «Цей напрям охоплює саму суть управління проектами, яку іноді називають «тверді складові»» [1, с.19]. Вона складається із 20 елементів, серед яких, на нашу думку, найважче реалізувати такі як якість, вирішення проблем, ресурси (які часто обмежені або ж майже відсутні), зміни, звітність та контроль.

Елементи поведінкової компетенції «засновані на низці посилені на джерела, що описують елементи поведінки та особистого ставлення, які входили у склад ICB Версії 2» [1, с.82]. Серед таких елементів українські вчені Бушуєв С.Д. та Бушуєва Н.С. називають, зокрема, лідерство, участь та мотивацію, творчість, орієнтацію на результат (один з базових елементів P2M), продуктивність, надійність, розуміння цінностей. «Цей напрям включає персональні якості та навички менеджера проектів. ICB складається з 15 поведінкових елементів знань» [1, с.19]. «Основою для професійної поведінки служить проектна ситуація, і в цьому випадку слід брати до уваги елементи «технічної», «контекстуальної» компетенції, які у кожній окремій ситуації можуть відрізнятися» [1, с.83].

Основних елементів контекстуальної компетенції, на нашу думку, п'ять: 1) проектно-орієнтоване управління; 2) програмно-орієнтоване управління; 3) портфельно-орієнтоване управління; 4) здійснення проектів, програм і портфелів (ЗП); 5) постійна організація. Ці елементи «описують просування управління проектом, програмою чи/ або портфелем в організації» [1, с.116]. «Цей напрям включає знання менеджера проекту щодо побудови відносин з організаціями лінійного типу управління, а також його здатність функціонувати в організації лінійного типу» [1, с.19].

Усього їх 11.

ISO 9000 — стандарти щодо систем управління якістю. Серед основних стандартів ISO 9000 є такі стандарти управління якістю: ISO 9000:2005, ISO 9001:2008, ISO 9004:2000, ISO 10012:2003, ISO 19011:2002 [3, с.4]. Наприклад, якщо взяти до уваги стандарт ISO 9001:2008, то побачимо, що він описує “що потрібно зробити для створення системи управління якістю, а не як це зробити” [3, с.5]. У ньому розглядається один з основних методів системи управління якістю – аудит. Такий стандарт успішно діяв і продовжує діяти в організаціях фінансового профілю державного сектора.

Один з принципів управління якістю – процесний підхід, що означає “управління ресурсами як процесами, більш ефективно досягнення бажаних результатів” [3, с.11]. А сам процес трактується як “ланцюг діяльності зі створення додаткової цінності, яка полягає у продукції чи послугі, яка надається споживачеві. Процес починає існувати для задоволення потреб споживача” [3, с.24]. Отже, “процес існує завдяки потребам споживача («вхід») та виконується для задоволення цих потреб («вихід») [3, с.19]. Окрім процесів, орієнтованих на споживача, організація має визначити процеси, завдяки яким керівники управляють організацією, а також внутрішньоорганізаційні процеси, за допомогою яких підтримується діяльність організації” [3, с.19]. “Взаємодія і зв’язок між процесами, а також взаємовідносини зі споживачем стають очевидними із процесним підходом” [3, с.22].

Для чого впроваджується стандарт ISO 9000, ISO 9001:2008 зокрема? Серед основних факторів названі наступні:

- 1) задоволення потреб споживачів;
- 2) конкурентоздатність на внутрішньому і зовнішньому ринках;
- 3) удосконалення своєї системи управління діяльністю;
- 4) мінімізація повторюваних аудитів;
- 5) поліпшення роботи постачальників;
- 6) покращання організаційної діяльності [3, с.7].

Стандарт організаційної зрілості проекту OPM3 – стандарт PMI (американського Інституту управління проектами); це всебічний підхід для оцінювання та розвитку можливостей організації з ефективною реалізації проектів. OPM3 складають три взаємопов’язаних елементи: знання (knowledge), оцінка (assessment), покращання (improvement). Елемент «знання» включає сотні практик з управління проектами, які характеризують сотні кращих практик з управління проектами; «оцінка» допомагає оцінити поточну зрілість з управління проектом, визначити область покращання та перейти на більш високі рівні зрілості; «покращання» допомагає компаніям вибудувати схему розвитку управління проектами таким чином, аби забезпечити максимально ефективно досягнення своїх стратегічних цілей.

Під терміном «організаційна зрілість з управління проектами» мається на увазі здатність організації брати до уваги проекти та управляти ними таким чином, щоби це максимально ефективно відповідало стратегічним цілям компанії [6].

Висновки та перспективи подальших досліджень. У результаті узагальнення досліджуваних матеріалів можна зробити наступні висновки:

1. Таким чином, серед основних світових стандартів управління проектами, відомих в Україні, можна виділити такі: PMBoK® (A Guide to the Project Management Body of Knowledge), PRINCE 2 (Projects in Controlled Environments), P2M (Project and Program Management for Enterprise Innovation), ISO 10006 (Quality management systems - Guidelines for quality management in projects). PMBoK® найбільш поширений в США, Росії, PRINCE 2 – у Великобританії, P2M – в Японії, ISO 10006 – у багатьох країнах світу. Крім наведених стандартів, в Європі широковідомі MSA EN 9200:2004 і GAPPS.

2. Стандарт управління проектом – це, в першу чергу, методологія, націлена на оптимізацію процесів проекту та створення умов для виконання проекту згідно із робочим планом. Різні методології базуються на різних підходах. Так, головною техно-

логією ISO є управління якістю, ОРМЗ – оцінка і розвиток можливостей організації, IPMA – розвиток компетенцій проекту (технічних, поведінкових, контекстуальних), P2M – на «залізному» трикутнику контекстних обмежень (складність, цінність та опір).

3. Серед стандартів в українському проектному менеджменті поширені IPMA (Competence Baseline Version 2.0), ISO 9000, P2M, CP3M (ОРМЗ). Щодо них вироблені наступні рекомендації. Усі з наведених стандартів не мають жорсткої специфікації і, в залежності від своєї природи, можуть працювати в різних державних організаціях. Головне для впровадження таких стандартів – організаційна спроможність, тобто здатність організації навчати персонал та реалізовувати основні компетенції стандартів у власних проектах, у міжнародних проектах технічної допомоги зокрема.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі можуть бути пошуки шляхів використання програмного забезпечення у державному секторі, присвячені:

1. Вивченню питання впровадження стандартів управління проектами для імплементації та оцінювання міжнародних проектів технічної допомоги.

2. Питанню співвіднесення стандартів управління проектами та використання програмного забезпечення у цьому процесі.

Література:

1. Бушуев С.Д. Управление проектами: основы проф. знаний и система оценки компетентности проектных менеджеров (National Competence Baseline, NCB UA Version 3.1) / С. Бушуев, Н. Бушуева. – Изд. 2-е. – К.: ІРІДІУМ, 2010. – 208 с.

2. Грисюк Ю.С. Проектний та інвестиційний менеджмент : навч. посіб. : у 2 ч. / Грисюк Ю.С. – К. : НАДУ, 2008. – Ч.1 Проектний менеджмент. – 94 с.

3. Джеймс (Джим) В. Коллинс The Memory Jogger 9001:2008. Внедрение системного подхода в соответствии со стандартом ISO 9001:2008. Системы управления качеством / Джеймс (Джим) В. Коллинс, Долорес Шервуд Стайгер. – Изд. 2-е. – Изд-во GOAL/QPC (США), 2009 – 266 с.

4. Нормативная документация. ГОСТ Р ИСО 10006-2005. [Электронный ресурс]. – Системы менеджмента качества. Руководство по менеджменту качества при проектировании (1,05 Мб). – М., Institute of Consulting and Certification, 2005. – Режим доступа: <http://www.icc-iso.ru/toclients/standards2/gost-r-iso-10006-2005/>

5. Сертификация IPMA. [Электронный ресурс]. – Сайт Украинской ассоциации проектных менеджеров UPMA. – Режим доступа: <http://upma.kiev.ua/content/view/373/173/lang,russian/>

6. Стандарты управления проектами: клуб проектных менеджеров. [Электронный ресурс]. – Сайт Клуба проектных менеджеров pm-Club. – Режим доступа: <http://info.pm-club.org/standarty>

7. Стандарты. Что такое стандарт? [Электронный ресурс]. – Сайт ИСО (ISO). – Режим доступа: <http://www.iso.org/iso/ru/home/standards.htm>

8. Center for adaptation of the civil service to the standards of the European Union. [Электронный ресурс]. – Сайт Нацдержслужбы України. – Режим доступа: <http://www.center.gov.ua/en/>

9. Library of PMI Global Standards. [Электронный ресурс]. – Сайт Института управления проектами PMI. – http://www.pmi.org/en/PMBOK-Guide-and-Standards/Standards-Library-of-PMI-Global-Standards-Projects.aspx#Foundational_Standards

10. PRINCE2. [Электронный ресурс]. – Вікіпедія – вільна енциклопедія. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/PRINCE2>

11. Project Management Body of Knowledge. [Электронный ресурс]. – Вікіпедія – вільна енциклопедія. – Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/Project_Management_Body_of_Knowledge



ГРИГОРОВА

Марія

Олександрівна,

кандидат біологічних наук, доцент кафедри природничої освіти Дніпропетровського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти, докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпропетровськ.

Анотація:

аналізується державний контроль за використанням інноваційних технологій біо-інженерії в Республіці Беларусь для залучення досвіду у створенні системи державного управління процесами забезпечення біолого-генетичної безпеки в Україні.

Ключові слова:

державне управління, біолого-генетична безпека, генетично-модифіковані організми, сучасні біотехнології, трансгени, генна інженерія, державний контроль.

УДК 303.4:631.143

Марія ГРИГОРОВА

ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ БЕЛАРУСЬ У СТВОРЕННІ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ БІОБЕЗПЕКИ

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку людства наукові досягнення в біотехнології є не менш актуальними і значимими, ніж прогресивні зміни у інформаційно-комунікаційній сфері і часто викликають суперечливу реакцію з боку суспільства. Особливо це стосується такого розділу біотехнології як генна інженерія. Генно-інженерна діяльність (ГІД) має сьогодні велике значення для розвитку сільського господарства, промисловості і медицини. Це така галузь людського знання, від якої вже не можливо відмовитись, як від обов'язкової умови науково-технічного прогресу.

За допомогою генної інженерії можливо отримувати нові сорти рослин і породи тварин з наперед заданими властивостями. На відміну від традиційної селекції, яка вже давно використовується для цих цілей, вона переносить всього один ген, а не весь набір, і, крім того, дозволяє досягти результату набагато швидше і надати організмам нові ознаки, які не можна перенести шляхом схрещування з близькородинними видами. Механізм перенесення генів популярно викладено у статті біолога Вадима Лебедева [1, 2].

Число країн, що займаються вирощуванням генетично модифікованих культур, зростає з 6 в 1996 р. (Перший рік комерціалізації ГМО) до 18 в 2003 р., а в 2013 р. досягло вже 30. Очікується, що до 2015 р. не менш ніж 40 країн вироблятимуть продукцію, що містить генетично модифіковані організми (ГМО) [3]. Такий стрімкий розвиток комерційного використання генетично модифікованих продуктів викликає занепокоєння представників різних галузей науки. Вивчення можливих негативних наслідків створення, розповсюдження та використання ГМО почалося майже одразу після того, як перші генетично змінені рослини було вивільнено у навколишнє середовище.

Більшість вчених дослідників в сфері генетичної інженерії наголошують на необхідності постійного контролю з боку держави за розповсюдженням і використанням вже відомих та за створенням і можливим вивільненням у навколишнє середовище нових генетично змінених організмів.

Україна в плані становлення системи державного управління процесами забезпечення генетичної безпеки порівняно з країнами ЄС, США та навіть найближчих сусідів Росії та Білорусії має, на жаль, не багатий досвід. Це звичайно питання часу та перспективи вітчизняних наукових досліджень в цій галузі. Однак можливість використання досвіду інших країн є сприятливим фактором створення власної ефективної системи державного регулювання ГІД.

На наш погляд уваги заслуговує становлення державного контролю за генетично модифікованими організмами в Білорусії, як держави, що має з Україною певні ринкові відносини, спільну історію, схожі економічні можливості та соціальні умови.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зараз існує багато суперечливих даних щодо безпеки чи загрози використання ГМО, однак питання про їхню повну заборону не стоїть. Противники ГМО вважають, що їх комерційне застосування почалося передчасно, оскільки вчені не можуть ще точно передбачити всі наслідки про-

ведених модифікацій, у тому числі, їхній вплив на загальну екологічну ситуацію і на здоров'я споживачів. Як правило, токсичною або алергенною дією володіють трансгенні білки, що забезпечують стійкість одержуваних сортів до різних шкідників і захворювань. Зокрема, «є численні дані, що алергенами є Cry-білки, гени яких переносять в рослини для захисту від листогризухих комах, наприклад, від колорадського жука», - вказують В.В.Кузнецов і А.М.Кольцов, приводячи у своїй роботі й інші приклади [4, с. 73].

У своїй статті вчені наводять результати порівняльного аналізу частоти захворювань, пов'язаних з якістю продуктів харчування, який був проведений в США і скандинавських країнах. Населення цих країн має високий рівень життя, якісно близьку продуктову корзину, зіставні медичні послуги. ” Виявилося, що за кілька останніх років у США частота харчових захворювань була в 3-5 разів вище, ніж у країнах Скандинавії. Це за умов Активного вживання в їжу генетично модифікованих продуктів в США і їхньої практичної відсутності в раціоні скандинавських народів. у Росії до появи імпортованих генетично модифікованих продуктів, за даними вітчизняних алергологів, рівень алергічних захворювань був у 5-7 разів нижче, ніж у США. За останні роки ця різниця практично нівелювалася [4].

Питання державної регуляції за обігом генетично модифікованих організмів в своїх статтях розглядали С. К. Winter, G. S. Doug, J.H. Mariansky та E.L. Flamm [5; 6; 7].

Російські вчені-дослідники Разбаш О.А. та Власов В.А., в свою чергу, доводять доцільність введення мораторію на деякі рослинні продукти, що містять ГМО доки не буде науково доведена їхня реальна безпека для людини та створений єдиний орган, який здатен компетентно приймати рішення стосовно безпеки генно-інженерної діяльності[8, 9]

У дискусії про безпеку використання трансгенних рослин і тварин у сільському господарстві беруть участь урядові комісії і неурядові організації типу «Грінпіс ». Тому дослідження безпеки ГМО є важливою частиною програми наукових і технологічних розробок прикладної молекулярної біології . Вони виходять далеко за рамки науки на рівень першорядних завдань держав і міжнародних організацій, в обов'язки яких входить забезпечення сприятливих умов для життя на планеті Земля.

11 вересня 2003 року вступив в силу і ратифікувався більшістю країн-сторін Конвенції про біологічне різноманіття Картахенський протокол з біобезпеки [10]. Мета цього протоколу - сприяння урядам країн у забезпеченні належного рівня захисту в галузі безпечної передачі, обробки та використання живих генетично змінених організмів, що є результатом застосування сучасної біотехнології, в тому числі генетичної модифікації, і здатні несприятливо діяти на збереження і стале використання біологічного різноманіття, з урахуванням ризиків для здоров'я людини і прояви особливої уваги до їхнього транскордонного переміщення .

Значним кроком Української влади у напрямку вирішення зазначених питань стало прийняття у 2007 році Закону «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів», регулює відносини між органами виконавчої влади, виробниками, продавцями (постачальниками), розробниками, організмів та продукції, виробленої за технологіями, що передбачають їх розробку, створення, випробування, дослідження, транспортування, імпорту, експорту, розміщення на ринку, вивільнення у навколишнє середовище та використання в Україні із забезпеченням біологічної і генетичної безпеки [11].

Виділення невирішених частин загальної проблеми. Однак на сучасному етапі розвитку системи біолого-генетичної безпеки в Україні залишається ряд проблемних питань стосовно вдосконалення методів контролю за розповсюдженням генетично змінених організмів на території держави, юридичної відповідальності за порушення чинного законодавства та щодо вдосконалення останнього і приведення його у відповідність з міжнародними нормами і стандартами шляхом залучення досвіду інших країн у цій галузі.

Метою статті є аналіз державного контролю за генно-інженерною діяльністю у Білорусії з огляду на можливість використання досвіду цієї країни на шляху створення системи державного управління процесами забезпечення біолого-генетичної безпеки як складової Національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Система біобезпеки Республіки Білорусь розроблена з урахуванням особливостей її національного законодавства і державного управління.

Першим кроком на шляху розробки в Білорусії діючої моделі державного управління генно-інженерною діяльністю стала постанова Ради Міністрів Республіки Білорусь «Про створення Національного координаційного центру біобезпеки» від 19 червня 1998 № 963, згідно з якою відповідні функції були покладені на Інститут генетики і цитології НАН Білорусі і було створено спеціальний структурний підрозділ - Національний координаційний центр біобезпеки (НКЦБ). Основною метою НКЦБ стало впорядкування і координація робіт в області генно-інженерної діяльності при реалізації стратегії і національного плану дій щодо збереження і сталого використання біорізноманіття в рамках Конвенції про біологічне різноманіття (КБР).

Основні завдання НКЦБ полягають у:

- зборі, аналізі та систематизації інформації про законодавство і наукові дослідження з питань біобезпеки, польові випробування генно-інженерних об'єктів, ввезення (вивезення), комерційне використання в Білорусі ГМО і продуктів на їх основі, а також зазначеної інформації з біобезпеки з баз даних міжнародних інформаційних мереж, розвитку національної бази даних про біобезпеку і ГМО;

- наданні цієї інформації зацікавленим міністерствам і іншим органам державного управління, засобам масової інформації, громадянам і громадським об'єднанням;

- обміні інформацією з координаційними центрами інших країн і міжнародними організаціями;

- веденні державного реєстру експертів з біобезпеки в області ГІД (спільно з Міністерством природних ресурсів і охорони навколишнього середовища); забезпеченні проведення наукової експертизи безпеки ГМО (сумісно з експертами державного реєстру);

- наданні консультативних послуг міністерствам та іншим республіканським органам державного управління в розробці проектів актів законодавства, що стосуються ввезення (вивезення) та безпечного використання ГМО і продуктів на їхній основі, керівництв з оцінки та попередження ризику для навколишнього середовища та здоров'я людини, інструкцій з техніки безпеки для лабораторій генетичної інженерії;

- наданні консультативних послуг міністерствам і іншим республіканським органам держуправління у підготовці пропозицій щодо укладення двосторонніх і регіональних угод, у розробці міжнародних угод з питань біобезпеки та здійснення відповідних законодавству функцій. Приєднавшись 6 травня 2002 до Картахенського протоколу, Республіка Білорусь розробила національну систему безпеки ГІД (рис. 1).

Постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь «Про заходи щодо реалізації положень Картахенського протоколу про біобезпеку (КПБ) до Конвенції про біологічне різноманіття» від 5 червня 2002 р. № 734 створено ряд компетентних національних органів.

В якості таких органів визначені Міністерство природних ресурсів і охорони навколишнього середовища в частині функцій, пов'язаних з вивільненням ГМО в навколишнє середовище, Міністерство охорони здоров'я та Міністерство сільського господарства і продовольства - з питань використання ЖІО в господарській діяльності. Цією ж постановою на НКЦБ покладено функцію зв'язку з секретаріатом КПБ. В основу концепції державного регулювання безпеки ГІД в Білорусі покладено накопичений світовий досвід, білоруське законодавство і сформована в країні система державного управління, її зобов'язання за міжнародними угодами.

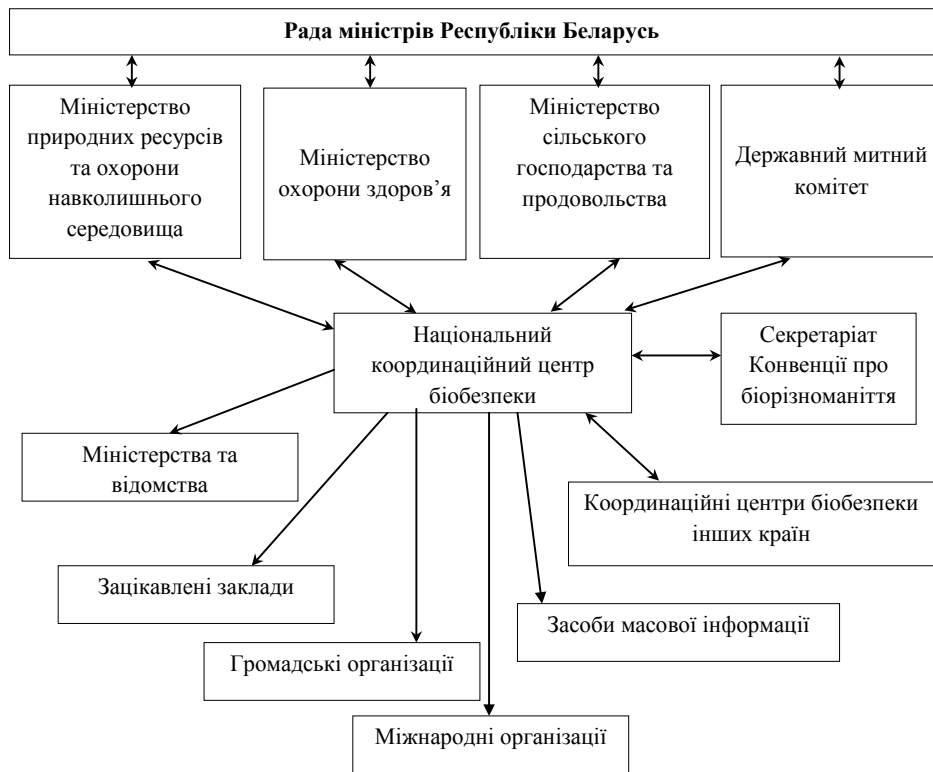


Рис. 1. Структура системи біобезпеки Республіки Білорусь

Найважливіші положення концепції знайшли відображення в Законі Республіки Білорусь «Про безпеку генно-інженерної діяльності» (далі - Закон), прийнятому 9 січня 2006 [12]. Цей закон разом з актами чинного законодавства та іншими правовими документами, розробленими внаслідок його удосконалення, складають основу нормативної правової бази, що формує національну систему біобезпеки, в завдання якої входить реалізація прав громадян Білорусі на життя, охорону здоров'я, інформацію і на запобігання порушення цих прав.

Оцінки ризиків використання ГМО в Білорусі регламентує Постанова Ради Міністрів від 4 травня 2010 р. № 677 (затверджено Декретом Президента Республіки Білорусь № 5/31786, підписаним 07.05.2010) «Про затвердження Положення про порядок проведення оцінки ризику можливих шкідливих впливів генно-інженерних організмів на здоров'я людини». Визначені порядок та єдині вимоги проведення оцінки ризику можливих шкідливих впливів ГМО на здоров'я людини. У постанові використовуються наступні основні терміни: оцінка ризику визначення ймовірності шкідливого впливу ГМО на здоров'я людини; фактори ризику - характеристики ГМО, пов'язані з генетичною модифікацією, які можуть заподіяти шкідливий вплив на здоров'я людини. Оцінка ризику проводиться з метою визначення можливих шкідливих впливів ГМО на здоров'я людини, оцінки ймовірності та ступеня небезпечності таких впливів, а також способів їх попередження та контролю (менеджменту). Оцінки ризику проводяться здійснюють експертами генно-інженерної діяльності, юридичними особами та індивідуальними підприємцями. Отримана інформація в установленому законодавством порядку включається в матеріали, що надаються юридичними особами та індивідуальними підприємцями в Міністерство природних ресурсів і охорони навколишнього середовища для проведення державної експертизи безпеки ГД.

Одним з найважливіших заходів по забезпеченню ГД є встановлення відповідальності за порушення вимог законодавства (ст. 5 Закону «Про безпеку генно-інженер-

ної діяльності»). З метою реалізації зазначеного розпорядження 18 травня 2007 був прийнятий Закон Республіки Білорусь « Про внесення доповнень до деяких кодексів Республіки Білорусь з питань встановлення відповідальності за порушення законодавства про безпеку генно-інженерної діяльності», яким внесено ряд доповнень в адміністративне і кримінальне право країни. У частині 1 статті 15.4 Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення (далі - КпАП) передбачено відповідальність за порушення правил безпеки виробництва, зберігання, використання, транспортування, захоронення та іншого поводження з радіоактивними, бактеріологічними, хімічними речовинами або відходами виробництва і споживання. Законом від 18 травня 2007 дана норма КпАП була доповнена вказівкою на те, що таку ж відповідальність тягне й вчинення аналогічних дій з ГМО. Також в частині 1 статті 278 Кримінального кодексу сформульовані доповнення, внесені до частини 1 статті 15.4 КоАП, згідно з якими встановлено відповідальність за аналогічні порушення правил безпеки - за наявності адміністративної преюдиції (тобто судового рішення, що вже вступило в законну силу) - накладається штраф у розмірі від 20 до 1000 базових величин (≈ 6 тис. у.о.); розмір кримінальної відповідальності за подібні порушення - до 7 років позбавлення волі. Законодавство Білорусі не забороняє використання та обіг харчової сировини та продуктів харчування, вироблених з ГМО, але відповідно до законів республіки «Про якість та безпеку продовольчої сировини та харчових продуктів для життя та здоров'я людини» [13] та «Про захист прав споживачів» [14] покупець має право на отримання інформації про продукти харчування, в тому числі - про вміст у них ГМО або їхніх компонентів.

В республіці позначаються всі товари, в яких виявлено ГМО-домішки, причому узаконена тотальна перевірка всіх продуктів, що містять сою і кукурудзу. Крім того забороняється використання ГМО в дитячому харчуванні, та накладено заборону на реалізацію немаркованої продукції, що має в складі ГМО. Для організації ГМО-контролю в республіці створено 18 випробувальних лабораторій, з них в системі Міністерства охорони здоров'я - 8, Держстандарті - 6, НАН Білорусі - 2, Мінсільгосппроді - 2.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, в Республіці Білорусь сформована достатня законодавча база і завершується формування інфраструктури для успішного забезпечення державного контролю за ГІД. З огляду на позитивний досвід даної країни зрозуміло, що основними напрямками державної політики України є підвищення ефективності прийнятих законів, вдосконалення науково-дослідної бази в сфері оцінки можливих ризиків використання ГМО, залучення громадськості в процеси забезпечення державного контролю за розповсюдженням та використанням генетично змінених організмів, гармонізація взаємодії між різними ланками системи біолого-генетичної безпеки та приведення її у відповідність з міжнародними стандартами.

Література:

1. Лебедев В. Миф о трансгенной угрозе [Электронный ресурс]. / В. Лебедев // Наука и жизнь. – 2003. – №11. – Режим доступа: <http://www.nkj.ru/archive/articles/3642/>
2. Лебедев В. Миф о трансгенной угрозе [Электронный ресурс]. / В. Лебедев // Наука и жизнь. – 2003. – №12. – Режим доступа: <http://www.nkj.ru/archive/articles/3754/>;
3. Если ГМО продвигают, значит это кому-нибудь нужно. Аналитический обзор. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gmo.ru/sections/328>.
4. Кузнецов В.В. Генетически модифицированные организмы и полученные из них продукты: реальные и потенциальные риски / В. В. Кузнецов, А.М. Куликов // Российский химический журнал. – 2005. – Т. XLIX., №4. – С. 70-83.
5. Winter C.K., Gallegos L.K. Safety of genetically engineered food // ANR Cataloge Universiti of California: Agricultural biotechnology in California series. – 2006. – Publication 8180. – 5 p.

6. Doug G.S. Holes in the Biotech Safety Net: FDA Policy Does Not Assure the Safety of Genetically Engineered Foods // Center for Science in the Public Interest. – 2003. – pp. 4 – 7.
7. Maryanski J.H., Flamm E.L., Kahl L.S. FDA's Policy on Foods Derived from New Plant Varieties // Probe-Newsletter for the USDA Plant Genome Research Program. – 1992. – pp. 1 – 3.
8. Власов В.А. Предпосылки введения в Российской Федерации моратория на пищевые продукты, содержащие генетически модифицированные микроорганизмы / В.А. Власов // Право и государство: теория и практика. – 2011. – № 8. – С. 132 –136.
9. Разбаш О.А. Законодательство в области распространения использования генетически-модифицированных организмов с точки зрения возможности реализации общественного контроля / О.А. Разбаш, В.Б. Копейкина // Spero. Социальная политика : экспертиза, рекомендации, обзоры.– 2011. – № 15. – С. 217 – 228.
10. Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии / Национальный координационный центр биобезопасности. [Электрон. ресурс]. – 2003. – Режим доступа: <http://biosafety.org/by/sites/default/files/downloads/cartagena-protocolru.pdf>.
11. Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» [Електронний ресурс]. № 1103 – V – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Закон Республики Беларусь «О безопасности генно-инженерной деятельности» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – № 9, 2/1193.
13. Закон Республики Беларусь «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 79, 2/966.
14. Закон Республики Беларусь «О защите прав потребителей» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 8, 2/932.
15. Кильчевский В. В. Система биобезопасности в Республике Беларусь. – [Электрон. ресурс]. / В.В. Кильчевский, С. Е. Дромашко. – 2003. – Режим доступа : http://www.biorosinfo.ru/kalendar%20meropriyatiy/2012/krugliy%20stol%20GMO/Materialy/GMO_Belarus1.pdf



**ГРИНЕВИЧ
Владислав
Владиславович,**
аспірант кафедри
регіонального
управління, місцевого
самоурядування та
управління містом
Національної академії
державного управління
при Президентові
України, м. Київ.

Анотація: у статті
аналізуються
дискусії у сучасній
зарубіжній науці
щодо взаємостосунків
між державою
і громадянським
суспільством,
визначаються їх
основні моделі.

Ключові слова:
громадянське
суспільство, держава,
влада.

УДК 332.14

Владислав ГРИНЕВИЧ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ВЗАЄМОСТОСУНКІВ МІЖ ДЕРЖАВОЮ І ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ В ЗАРУБІЖНІЙ НАУКОВІЙ ДУМЦІ

Постановка проблеми. Актуальність зазначеної теми полягає у тому, що розбудова громадянського суспільства (далі – ГС) була і залишається не тільки важливим політичним завданням для України, але й складною науковою проблемою, яка потребує особливої уваги вчених. Усталеною є думка, що поняття «громадянське суспільство» визначає основний принцип демократії: під державою і суспільством мається на увазі співтовариство зрілих громадян, які спільно визначають свою долю. У вужчому сенсі громадянське суспільство визначається як демократична форма самоорганізації суспільства, незалежно від держави і поза ринком. Демократична, оскільки той, хто не визнає основних прав громадянина і людини, не може бути частиною громадянського суспільства. Таким чином, громадянське суспільство – елементарна складова діючої демократії. ГС, як академічна проблема, визначається вже тим, що у сучасній політичній науці по суті не існує єдиного визначення цього поняття. Доволі складними і недостатньо визначеними є також механізми взаємостосунків ГС з державою. Головними ознаками, які характеризують громадянське суспільство в сучасній Україні, є розвиненість його інститутів (різноманітних об'єднань громадян та засобів масової інформації) та рівень громадської активності населення. Підтримка громадянського суспільства є зобов'язанням країн, які вважають себе демократичними. Для України, яка демонструє прагнення до демократичного вибору, вкрай важливим є відновлення і розбудова розгалуженого ГС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В сучасній науці ГС розглядається передовсім як сфера діяльності добровільних суспільних асоціацій громадян, що відмінна від сімейних і державних інституцій. Зазвичай громадянське суспільство не відносять до сфери економіки, хоча трапляються виключення. Тож науковий інтерес до ГС концентрується переважно на суспільному житті. В епіцентрі досліджень знаходиться проблема взаємин між державою і ГС [8; 14]. Щодо концепції ГС, то вона також вже тривалий час розробляється у сучасній вітчизняній науці. Найвідомішими серед дослідників є Г. І. Зеленько [2], А. І. Кудряченко [9], В. М. Куйбіда [4 ; 5 ; 6], Ю. А. Левенець [7], Т. В. Розова [1], О. П. Якубовський [10] та ін. Водночас серед західних науковців-теоретиків широко відомі імена Э. Арато [13], М. Вальцера [19], Дж. Кіна [3], Дж. Когена [13], С. Райхарда [17] та ін. Особливу зацікавленість у контексті заявленої теми представляють роботи, присвячені розбудові демократії та ГС у посткомуністичних країнах [18; 11].

Попри те, що у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі доволі широко висвітлюються теоретико-методологічні підходи до визначення ГС, його взаємовідносин з державою, вітчизняних публікацій, які б представляли аналіз зарубіжної наукової думки з зазначеної теми все ще бракує.

Метою статті є висвітлення стану наукового дискурсу в сучасному зарубіжному науковому середовищі щодо взаємостосунків

між державою і громадянським суспільством та щодо визначення основних моделей цих взаємостосунків.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить аналіз провідних зарубіжних досліджень, сучасні дискусії із зазначені вище проблематики каналізуються у шістьох основних напрямках, які водночас дають можливість прослідити те коло питань, за якими ведуться дебати. Всі вони фактично представляють собою різні відповіді на запитання: що є важливим чи цікавим у взаємовідносинах між державою і суспільством:

- ГС окремо від держави;
- ГС проти держави;
- ГС у діалозі з державою;
- ГС у підтримку держави;
- ГС у партнерстві з державою;
- ГС поза межами держави [12, р. 364].

Громадянське суспільство окремо від держави: свобода асоціацій.

Зазначена позиція представляє класичний підхід, який розглядає ГС як сферу окрему від держави. Тут громадяни збираються разом для того, щоб формувати групи за спільними інтересами у дуже широкому спектрі (церковні громади, ліги гри у боулінг, шахові клуби тощо). Натомість все, що припадає до держави: законодавчі установи, армія, поліція, державна адміністрація і суди тощо – вважається таким, що не належать до ГС.

Головним чинником і принципом щодо участі людей в асоціаціях вважається їхня добровільність. ГС характеризується не просто членством, а добровільний членством.

Все що робиться – приєднання до церковної общини, пожертвування грошей – все має бути добровільним і не повинно регламентуватися державою. Водночас всі є громадянами держави, яка управляється примусовими законами.

Інша характеристика ГС – плюралізм. Тоді як держава обтяжує/наділяє громадян роботою, що переслідує колективні цілі і суспільні блага, у ГС індивіди збираються разом, щоби вирішувати приватні цілі і досягати групові блага. Однак на загал значна більшість цих групових цілей і благ є корисною для суспільства в цілому.

Виникає питання: якщо ГС розуміється як щось відмінне від держави, то якими межами (юридичними, концептуальними, соціологічними тощо) це визначається. Насправді, як стверджують науковці, строгих меж ГС не існує. Скажімо, у Китаї є чимало груп за інтересами (наприклад ті, що співають караоке), які формально автономні від держави. З соціологічної точки зору є сенс говорити про китайське ГС. Але з точки зору права, це не має жодного сенсу. Адже для ГС бути поза державою означає, що існує законодавство, яке обмежує силою закону втручання держави у діяльність добровільних суспільних асоціацій громадян. А цього у Китаї немає.

Модель ГС, як сфери окремої від держави, дуже тісно пов'язана з ліберальним конституційним порядком, адже хто зацікавлений в окремішності ГС, часто також зацікавлений у гарантіях свободи для асоціацій з боку держави.

Громадянське суспільство проти держави: політизація неполітичного.

Другий випадок стосунків між державою і ГС зазвичай ілюструють на прикладі революцій 1989 р. у Східній Європі. Тоді соціальні філософи почали говорити про ГС не як про сферу окрему від держави, а як про агента, що взаємодіє з опозиційними державі силами. Можливо саме тому, що політично активні і вільні громадяни становлять небезпеку для тоталітарних режимів, останні з метою своєї стабільності зацікавлені у деполітизації громадян. Диктаторські режими лишаются тривкими там, де слабке чи на загал відсутнє громадянське суспільство. Схожі процеси відбулися в Україні. Приміром, «оксамитова революція» 1989-1991 рр., завдяки якій Україна здобула незалежність, розпочалася і фактично була здійснена не політични-

ми партіями (в той час існувала лише одна партія – комуністична), а громадськими організаціями політичної орієнтації. Ще з більшою певністю можна говорити про наявність розвинутого ГС в Україні, зважаючи на події «помаранчевої революції» 2004 р. та «європейської революції» 2013-2014 рр.

Це виглядає досить сильним аргументом у концепції, де ГС протиставляється державі. Але тут постає ряд питань. Чи дійсно громадянське суспільство у згаданих комуністичних країнах було настільки міцним, що пододало комунізм? І також: чому це ГС виявляється доволі слабким, щоб повною мірою відродити демократичну державу?

Громадянське суспільство у діалозі з державою: публічна сфера.

Чимало сучасних теоретиків демократичної концепції вважає, що є дуже корисним обмірковувати питання ГС в контексті креативного і критичного діалогу з державою. Цей діалог характеризується певним різновидом підзвітності, в якому держава має оборонятися, виправдовуватися і на загал давати звіт своїм діям у відповідь на різноманітні критичні думки і закиди, що лунають з боку суспільства. Відтак стосунки держави і громадянського суспільства, в яких ГС розглядається як публічна сфера, стають популярною темою наукового дискурсу [15, р. 367].

У певному сенсі спроби «виділити» публічну сферу із держави стали результатом творення поняття «публічна думка», яка також зазвичай розглядається окремо від держави.

При цьому політична функція суспільної думки розглядається просто як публічний критицизм. А відкриті дебати у публічній сфері стають свого роду тестом для легітимності держави. Тож така візія ідеальних стосунків між ГС і державою використовується науковцями більш як модель для критики сучасних держава/суспільство стосунків, ніж як перспективна мета, яку треба досягнути у майбутньому.

Хоча свобода слова і зібрань є необхідною умовою для сильної публічної сфери, цього не достатньо. Ці базові конституційні гарантії ще не здатні самі по собі зберегти публічну сферу і саме ГС від деформацій. Комунікаційні структури публічної сфери мають бути збережені у недоторканості передусім завдяки зусиллям самого енергійного ГС. Тож не держава, а члени ГС несуть передусім відповідальність за підтримання ефективної демократичної публічної сфери. Тільки коли самі громадяни свідомо намагаються розбудувати і відповідно трансформувати публічну сферу, в якій вони беруть участь, публічна сфера може процвітати.

Тут також велике значення мають нові соціальні рухи як найбільш інноваційні актори у публічній сфері. Соціальні рухи зацікавлені у розвитку діалогу з державою, формуванні наступальних і захисних стратегій стосовно неї. Приміром рухи на захист довколишнього середовища (екологічні, зелені, антиядерні тощо) намагаються посилити свій вплив на державу та її економіку, а також впливати на законодавчу сферу, змінювати суспільну думку у країні.

Водночас ці рухи вносять свій внесок у розвиток громадського життя, заохочуючи рядових учасників до нових форм участі і до розвитку публічних форумів для обговорення важливих питань. Такого роду діяльність розширює права і можливості людей в межах громадянського суспільства, допомагає зберегти автономію асоціацій, надає громадянам ефективні засоби впливу на оточуючий їх світ. Ефективні соціальні рухи не лише досягають політичних цілей – досягнення політичних цілей на пряму пов'язане з посиленням ролі ГС, як критичного партнерського діалогу з державою. Ці рухи «примушують» державу відповідати на нові запити, проблеми та інтереси суспільства.

Таким чином, соціальні рухи знаходяться між ГС як опонентом держави і ГС, що підтримує державу. Тож виникає питання: коли критична опозиція посилює демократію з її закликами до законності, а коли це веде до деструкції і підриву демократії? Коли громадські групи діють проти держави в ім'я громадянських цінностей і до-

помагають посилювати демократію, а коли вони ведуть людей на злам демократії, нерідко з таким самим ентузіазмом, як і на злам диктатур.

Громадянське суспільство на підтримку держави – школа Громадянства.

Цей дискурс більш притаманний для Сполучених Штатів Америки, де в суспільному контексті найбільш помітна ця тенденція. Тут громадянське суспільство розглядається нерідко як підґрунтя і потужна підтримка держави, хоча водночас висловлюється ворожа позиція до держави. Дехто з науковців вважає державу важливим чинником занепаду ГС як основи для громадянського відродження. Дискусії точаться довкола таких питань: чи ГС у ліберальних демократіях міцні, чи вони знаходяться у стані занепаду і розпаду?

Які цінності треба насаджувати та як і у якій спосіб ми маємо цьому сприяти? (В цьому контексті набуває важливе значення проблема освіти).

Коли ГС як школа громадянства працює проти ГС як сфери свободи? Щодо останнього, то тут дискусійними є ще такі питання: чи маємо ми підтримувати лише ті асоціації, які забезпечують демократичні цінності, чи такий підхід підриває цінності плюралізму і свободи асоціацій?

Постає ще одна проблема: чи участь у ГС на загал це добра річ, адже вороги демократії розглядаються, зазвичай, як апатичні та заглиблені в себе індивідуалісти. Деякі науковці відзначають, що тут робиться наголос передусім на участі, а не на тому, якого роду це групове об'єднання (асоціація), чим воно займається тощо.

Дослідження показують, що ГС не завжди буває лише позитивним. Є чимало зворотних прикладів. Приміром, Руанда – країна де 1994 р. стався геноцид, розглядалася напередодні цього міжнародними експертами як така, що мала найбільш густу структуру суспільного життя у регіоні.

До того ж у країнах нової демократії у Східній Європі після 1989 р. існує диспропорційно висока кількість громадських груп, які сповідають різні фобії, етнічну і расову ненависть тощо.

Громадянське суспільство у партнерстві з державою: більше управління, менше уряду.

У цій сфері полеміка триває про те, що ГС може стати основою для нової форми правління. Держава багато у чому потребує на допомогу ГС. Приміром вона не може розподіляти товари без допомоги недержавних асоціацій. Деякі науковці стверджують, що проблеми полягають також у демократії і самоврядуванні. Законність не може зберігатися тривалий час без залучення громадян до управління, а також участі їх у політичних рішеннях.

Це, в свою чергу, потребує передання частини владних повноважень асоціаціям громадян. Стається, що ГС наділяється певними правами за замовчуванням. Там, де держава просто відсутня, відповіді на питання: «Хто несе тут відповідальність» просто немає. Тоді нові форми правління стають можливими.

Подекуди це досягається важкою боротьбою з боку частини громадян. Тоді держава розглядається ними якщо не ворогом, то принаймні небажаним партнером. Однак держава сама може ініціювати частину своїх повноважень суспільству.

Науковці зазначають, що тут може існувати чимало ризиків. До їх числа належать: приватизація (державного майна громадами), підзвітність (точніше її відсутність), місництво – ННМЗД («не на моєму задньому дворі») тощо. До того ж бюрократизація «третього сектора» і це тільки частина тих загроз, які може принести партнерство ГС з державою [12, р. 375].

Коли ГС перебирає на себе функції держави, межі між ним і державою ускладнюються, адже ГС може почати діяти і виглядати як держава. Роль ГС як наглядача за державою опиняється під загрозою, якщо воно підміняє чи навіть діє у партнерстві з державою. Можливо плюралізм здорового ГС здатен вмістити всі ці різні ролі, але навряд чи це може обійтися без конфліктів і напруження.

Громадянське суспільство поза меж держави: глобальне громадянське суспільство.

ГС – це глобальний феномен, адже велика кількість асоціацій і не державних організацій долають державні кордони і діють по всьому світу. Науковці ведуть дискусії щодо їхньої ролі і значення. Якщо виходити із класичної концепції, що ГС знаходиться в опозиції до держави, то до кого ж знаходиться в опозиції глобальне громадянське суспільство? До глобальної ліберальної конституційної держави?

Дослідники глобалізму критикують вчених, які займаються дослідженням локальних ГС в окремих країнах за «методологічний націоналізм», тобто мислення у межах національних держав, а не транснаціональних категорій. На тлі цієї дрібноти втрачається загальний феномен явища, вважають вони.

Насправді найбільш цікавий розвиток відбувається в середині глобального ГС, передусім тих його груп, які розглядають себе, як не пов'язаними жодним чином з політичними кордонами. Глобалізація сама висуває ряд проблем, що не мають кордонів (права людини, СНІД, кліматичні зміни, протипіхотні міни тощо).

У контексті глобального ГС помітним стає вплив активістів з всесвітньої мережі – Інтернету, який позначається навіть на рішеннях таких потужних організацій як Всесвітня Організація торгівлі тощо.

Соціальні рухи, які виникають з певних глобальних проблем перетворюються подекуди у недержавні організації, які стають реальними діячами на політичній сцені [16, pp. 583-593].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Узагальнюючи проведену розвідку, слід зазначити, що певним підсумком дискусії відносно ГС і держави можна вважати такі думки: ГС являє собою юридично визначену і захищену сферу свободи. Навіть найбільш «постдержавні» концепції ГС до певної міри покладаються на ті свободи, які може гарантувати лише держава. Нема сумнівів, що і глобальне і «домашнє» громадянське суспільство буде продовжувати обмежувати, загрожувати і дисциплінувати державу у важливих сферах, але ГС навряд чи здатне замінити державу у найближчому майбутньому.

Література:

1. Громадянське суспільство : історія та сучасність / Заг. ред. Т. В. Розової. - Одеса : Юридична література, 2010. – 344 с.
2. Зеленько Г. І. Політична «матриця» громадянського суспільства (досвід країн Вишеградської групи та України) / Г. І. Зеленько ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. – К. : Знання України, 2007. – 335 с.
3. Кін Джон. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення / Кін Джон. – Київ : КІС ; АНОД, 2000. – 191 с.
4. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії / В. С. Куйбіда, М. Куйбіда, О. Бабінова. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 467 с.
5. Куйбіда В. С. Генеза територіальної організації України : конституційно-правові аспекти / В. С. Куйбіда, І. Я. Заяць. – Х. ; Белгород : Клуб семейн. досуга, 2010. – 479 с.
6. Куйбіда В. С. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда ; Відкр. міжнар. ун-т розвитку людини "Україна", Відкр. вища шк. політ. лідера. – К. : Ун-т "Україна", 2011. – 157 с.
7. Левенець Ю. А. Держава у просторі громадянського суспільства / Ю. А. Левенець; НАН України, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень. – К. : Освітня книга, 2006. – 272 с.
8. Любченко П. М. Громадянське суспільство та держава: співвідношення та механізми взаємного впливу / П. М. Любченко // Соціально-політичні протиріччя та

проблеми соціального партнерства : Зб. наук. тез. – X. : Нац. юрид. акад. України, 2005. – С. 68–70.

9. Політична система і громадянське суспільство : європейські і українські реалії : монографія / Заг. ред. А. І. Кудряченка. – Київ : НІСД, 2007. – 396 с.

10. Якубовський О. П. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська ; Національна академія державного управління при Президенті України, Одеський регіональний інститут державного управління. – Одеса, 2004. – 196 с.

11. Building Democracy and Civil Society East of Elbe / Ed. by Sven Eliaeson. – London, New York, 2006. – 432 p.

12. Chambers S. Civil Society and the State / S. Chambers, J. Kopstein // The Oxford Handbook of Political Theory. — Oxford University Press 2006. – 363–381 pp.

13. Cohen Jean L., Arato Andrew. Civil Society and Political Theory. The MIT Press. – Cambridge, 1995. – 770 p.

14. Edwards, M. «Civil society», the encyclopedia of informal education, 2005. [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.infed.org/association/civil_society.htm; заголовок з екрану.

15. Habermas J. The Structural Transformation of the public Sphere: An Inquiry into Category of Bourgeois Society / J. Habermas. – Cambridge, 1989. – 401 p.

16. Kaldor M. The Idea of global civil society / M. Kaldor // International Affairs. – № 79. – Pp. 583–593.

17. Sven Reichardt. Civil Society. Notes on the revival of a concept / Sven Reichardt // Building Democracy and Civil Society East of Elbe / ed. by Sven Eliaeson. – London, New York, 2006. – Pp. 17–28.

18. Transnationalization Economies, States and Civil Societies: New Challenges for the Governance in Europe / Eds. Laszlo Bruszt, Ronald Holzthacker. – New York, London 2009. – 306 p.

19. Walzer M. The Idea of Civil Society / M. Walzer // Dissent. – Spring 1991. – Pp. 293–304.



ОРЛОВ
Олександр
Валентинович,
 доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри інформаційних технологій і систем управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

***Анотація:** розглянуто концептуальні підходи та механізми формування та розвитку управлінської еліти. Показано, що забезпечення стратегії сталого розвитку країни вимагає запровадження таких нових механізмів добору управлінської еліти, які забезпечують позитивний зворотній зв'язок у її формуванні.*

***Ключові слова:** еліта, критерії відбору, механізми формування.*

УДК 321:323.3

Олександр ОРЛОВ

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ У СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Постановка проблеми. Вивчення перспектив розвитку українського суспільства та його перетворень неможливо відокремити від дослідження процесів, що відбуваються у верхньому шарі суспільства. Увесь досвід дослідження історичних обставин демонструє, що соціальні перетворення зумовлені або діяльністю лише самої правлячої групи, – тоді це зветься «революцією зверху», або активністю однієї з елітарних фракцій, – і це вже ознаки «державного перевороту», або вдалим чи невдалим спробами організованої контреліти завоювати в той чи інший спосіб ключові політичні позиції. Тобто, можна стверджувати, що нова конфігурація владного простору залежить саме від трансформації політичної еліти – зміни складу та організації групи, що володіє реальними владними повноваженнями, динаміки її культурних та ідеологічних пріоритетів, змін у технологіях відбору та просування. Але ці зміни в значній мірі впливають і визначають стан та функціонування соціальних інститутів, моральних та інтелектуальних новацій, змін та збуджень соціальної мобільності.

В дослідженнях як зарубіжних, так і українських вчених наголошується, що основними критеріями, за котрими визначається ефективність діяльності політичної еліти, є ріст рівня добробуту населення, зріст економічного та технологічного розвитку, збереження та вдосконалення культурного спадку, підтримка і оптимізація форм діалогу між елітою та громадянами, а не встановлення політичного панування.

За визначеннями, прийнятими у молодій науці «елітологія», до еліти мають бути віднесені і ті політичні діячі, і ті державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, від яких суттєво залежить ефективність роботи органів влади та соціально економічні процеси в країні. В руках цієї управлінської еліти знаходяться потужні владні важелі, які дозволяють багаторазово посилювати ефект від усіх їхніх дій. Зрозуміло, що потенціал цього управлінського ресурсу повинен бути використаний у самий ефективний спосіб, тому що актуальними стають пошук та створення нових управлінських технологій, які мають забезпечити достойний вступ України в сучасну світову спільноту без втрати національної ідентичності та шкоди національним інтересам. Впровадження таких принципів і механізмів формування та розвитку управлінської еліти, що дозволять досягти покращення її якості на системному рівні мають стати дієвим запобіжником прийняття помилкових управлінських рішень. Саме цьому питанню присвячено Указ Президента України Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації", де йдеться про необхідність створення механізму добору до Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" найбільш обдарованих громадян України, залучення їх до впровадження реформ у сферах державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Звертаючись до історії питання, необхідно відзначити, що проблеми формування та розвитку еліт турбує людство вже не одну тисячу років. Їй присвя-

чували свої праці Піфагор та Платон, Конфуцій та Лао Цзі, М. Макіавелі та Ф Ніцше. У сучасному розумінні теорії еліти були сформульовані в ХХ столітті В. Парето, Г. Моска, Ч.Р. Миллсом, та інші.

Останнім часом до проблеми формування та розвитку еліт в українській науці зверталися Л. Кравчук., О. Крюков, М. Пірен, В. Ребкало, М. Рудакевич, В. Скуратівський, Ю.П. Сурмін, В. Табачник та інші. [2].

На цей час роботи в рамках елітології можна об'єднати в декілька значних (важливих) напрямків, що суттєво вплинули на формування сучасних уявлень щодо сучасної української політичної еліти. Проте, попри значну кількість наукових праць, у зазначеній сфері проблема формування національної політико-управлінської еліти ще не є достатньо розробленою і впровадженою у практику державного управління в Україні. [6].

Оскільки саме представники політичної еліти, що займають ключові позиції у політичних, економічних та культурних інститутах, чинять безпосередній вплив на прийняття та реалізацію стратегічних рішень, вони мають відповідати певним вимогам. У свою чергу, перелік цих вимог цілком зкорельований саме стратегічними рішеннями, тобто рішеннями, що встановлюють норми соціальної взаємодії, що змінюють пріоритети розподілу матеріальних благ і власності, та регулюють об'єм та інтерпретацію інформаційних потоків. Тому і наголошено на потребах у людях, що мають глибокі знання в галузі права, економіки, менеджменту, державному управлінні, політології; державне бачення проблем і професійні навички управління в нових умовах. Сформувалася нагальна необхідність в адаптації державних управлінських кадрів до потреб нової соціально-економічної і політико-правової системи [1]. Існує розуміння того, що сьогодні пріоритетним є завдання створення таких політико-правових умов, які б прискорили демократичні перетворення у політичній сфері, забезпечили ефективність державного управління в нових, ринкових умовах і, таким чином, змогли б припинити прогресуючий негативізм масової свідомості стосовно державної влади. Над рішенням цієї проблеми слід ретельно працювати всьому суспільству. Тому важливою цінністю ідеології модернізації українського суспільства має стати визнання того, що економічне зростання повинно проводитися в інтересах усіх верств населення, а не сприяти матеріальному розшаруванню суспільства [7]. Але навіть самі механізми такого добору ще не визначені. А це, підкреслимо, дуже складна проблема, навіть у концептуальному плані.

Формулювання цілей дослідження. Проблема винайдення дієвих механізмів щодо досягнення поставленої мети наразі не вирішена. Більш того, одним із головних завдань державного управління – створення відповідного механізму забезпечення процесу свідомого, цілеспрямованого формування та розвитку еліт, яке ще потребує свого вирішення. Відтак метою статті є дослідження та розвитку механізмів формування управлінської еліти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб запропонувати механізми формування та розвитку еліт, необхідно визначити головні чинники цього процесу. Більшість дослідників, що вивчають процеси формування еліт, концентрують свою увагу на джерелах її рекрутування, але поза увагою залишаються самі процедури і механізми її поповнення, оновлення та зміни. Але, зрозуміло, що якість еліти, в першу чергу, залежить від саме цих механізмів. Забезпечать ці механізми позитивний зворотний зв'язок – якість еліти зростатиме, ні – еліта почне стагнувати, вироджуватися та, в решті-решт, перетвориться на антиеліту.

Але, як зазначає Е. Фромм: «Труднощі не в тому, щоб знайти відповідних людей, а в тому, як провести процедуру відбору»[9, с. 293],

Не викликає сумніву, що необхідно мати відповідний механізм виявлення неординарних, видатних, просунутих людей, які б склали еліту. Змагання і конкурси знаходять широке застосування у спорті та шоу-бізнесі, але навіть там вони в багатьох не є

вирішальними інструментами відбору. Зрозуміло, що тестування, яке зараз прийнято скрізь і всюди, дозволяє виявити лише людей, що легко психологічно адаптуються, але загалом досить посередніх у всіх інших відносинах [3], а конкурси, як зазначає О. Зінов'єв, – це один із засобів маніпулювання масами і обдурення їх, а так само джерело наживи для незліченних паразитів і шахраїв [4, с. 52].

Сьогодні перед Україною стоїть завдання не зміцнити інститути самоврядування та управління, а створити їх. Буде потрібна більша концентрація управлінських повноважень в єдиному центрі. Поза сумнівом, що в подібній ситуації роль управлінських структур підвищиться. Політико-управлінська еліта здатна вирішити дане завдання, але для цього необхідно буде істотно змінити її якість [5, с. 110].

У найбільш загальному випадку, завдання можна сформулювати у наступному вигляді: для виконання конкретної задачі в певних історичних умовах на зазначеній посаді слід запропонувати найкращого виконавця. Найбільш раціональним механізмом відбору, здавалось би, був той, коли претендент є найкращим з точки зору усіх вимог, що до нього висуваються. Але, на практиці це трапляється дуже рідко. Частіше один з претендентів має переваги в одному, інший – в іншому. Більш того, як зазначалось, результат остаточного вибору одночасно залежить як від якостей претенденту, так і від змісту, суті завдання, яке він має вирішити.

Так, професор О. Крюков цілком справедливо вказує на те, що формування нової моделі політико-управлінської еліти – процес тривалий. Тому на сам перебіг здійснення перетворень у державному управлінні впливають фактори часу й стабільності політичної системи. Не останню роль у зв'язку з цим відіграватиме кадрове питання. Потрібна кадрова стабільність. Від підбору й розстановки кадрів залежить хід і результативність будь-якого процесу, у тому числі й реформ [5, с. 111].

Сутність проблеми як раз і полягає саме в тому, що об'єкти порівняння характеризуються в загальному випадку суперечливими параметрами – описуються багатовимірними величинами A для багатовимірних величин заздалегідь відносини порядку явно не визначені.

Отже, потрібно застосовувати критерій – спеціальне правило порівняння (встановлення відносин порядку) для альтернатив, що описуються багатовимірними величинами Z точки зору математики, критерій редукує багатовимірний простір альтернативи на одновимірну лінію, отримуючи з матриці параметрів вектор пошуку рішення. Критерій ставить у відповідність до багатьох параметрів, що характеризують альтернативу, єдине число, зводячи в такий спосіб принципово нерозв'язну задачу багатовимірною вибору до тривіальної задачі вибору одновимірною.

Вибір того або іншого критерію не формалізується, він здійснюється особою що приймає рішення (або колегіальним органом) суб'єктивно, виходячи з їх досвіду, інтуїції, на основі глибокого розуміння сутності завдання, цілей його вирішення. Складно навіть сформулювати систему вимог до якостей претендента на посаду, а ще складніше домовитися про критерій відбору претендентів. Іншими словами, будь-яка процедура складного відбору передбачає застосування попередніх домовленостей щодо параметрів які застосовуються при відборі і щодо правил оперування з цими параметрами. Слід добре розуміти те, що для процедури складного відбору не існує об'єктивно-беззаперечного алгоритму. Саме ця складність обґрунтованого визначення формалізованих методів критеріального відбору, значно обмежує їх практичне використання.

Зрозуміло, що при виборі кандидата на посаду, відбір ведеться не з 7 мільярдів мешканців планети Земля, а з деякої обмеженої групи. Новим директором підприємства найчастіше стає заступник директора, або інший представник директорату, або директор іншого підприємства. Саме таких людей, які здатні і спроможні зайняти високі управлінські посади, ми й будемо називати елітою. Тому, доречно звести проблему ще до більш загального вигляду – яким чином потрібно формувати коло пре-

тендентів, щоб, в решті-решт, отримати найбільш ефективний розвиток суспільства.

Відсутність можливості забезпечити об'єктивну процедуру відбору, призводить до необхідності застосування інших – суб'єктивних процедур, що може створити загрозу деградації еліти.

Слід визнати, що на практиці найбільш поширеним є методи конкурсу, резерву та рекомендації. У методі резерву відразу впадає в око наступна вада – підбираючи собі заступника керівник підсвідомо бачить в ньому ще й наступника і тому, до заступника висувається умова бути менш конкурентоспроможним, ніж керівник. Тому групи, де еліта відбирається з резерву, мають високі ризики занепаду, якщо не застосовуються відповідні запобіжники.

Наприклад великий обсяг, відповідальність, складність виконання певного напрямку робіт, змусить керівника призначити на посаду висококваліфіковану людину, балануючі між загрозами втратити своє місце або за власною невідповідністю зараз, або, замінюючись помічником, – потім. Тобто включення механізму відповідальності за доручену справу може стати дієвим запобіжником стагнації еліти в цьому випадку. Часто на високу посаду обирається той, у кого був найсильніший рекомендуючий. Певна непрозорість та обмеженість цього методу, коли відбір відбувається лише з кола особисто знайомих, в значній мірі теж може бути компенсована лише включення механізму відповідальності того, хто пропонує, щоб вимоги до професійних та будь-яких інших необхідних якостей претендента не були заміщені вимогами особистої відданості, або родинними стосунками.

Але випадок, коли конкурси претендентів замінюються конкурсами між тими, хто рекомендує, може мати і свої переваги. Більш впливовий рекомендуючий займає більш відповідальні посади і, можна сподіватися, більш відповідально поставиться до свого вибору.

Але в будь-якому випадку, коли йдеться про формування досить чисельної соціальної групи, цілком зрозуміло, що у ній можуть опинитися як видатні фахівці, так і, скажемо м'яко, випадкові люди. Світ постійно змінюється, і одночасно зі світом змінюється якість еліт: змінюються самі люди, змінюються умови праці, постають нові завдання і вчорашня еліта об'єктивно перестає відповідати вимогам часу. Саме тут, має зародити зворотній механізм відбору – механізм відбракування найгірших. Колись відомий державний діяч і правник – один з розробників Цивільного кодексу Франції – Буле де ля Мерту, піддаючи критиці дії самого Наполеона, висловив парадоксальну думку – «... це гірше ніж злочин – це помилка» [8].

На відміну від пересічних громадян, представники еліти мають нести відповідальність не тільки за кримінальні злочини, а й за помилки. І тут запрошується аналогія з тим положенням правосуддя, де йде мова про важливість невідворотності покарання. Звісно, не кожна помилка повинна призводити до зняття з посади, але при накопиченні певної їх критичної ваги, при низькій ефективності своєї праці представник еліти має йти у відставку з тією ж невідворотністю, з якою повинна наступати відповідальність за кримінальний злочин. Неефективна робота на високій посаді може призвести до збитків, що значно перевищують можливості будь-якого злочинця.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином приходимо до висновку, що конкурентоспроможність держави неможлива без включення до системи державного управління критичної маси високоякісної еліти. Для успішного, прогресивного розвитку держави еліта має втілювати у собі найкращі людські якості, які стають патернами суспільної поведінки, мультиплікуються у соціумі.

Деградація еліт не тільки зменшує конкурентоспроможність країни, але й неминує призводить і до деградації соціуму в цілому. Навпаки, винайдення та впровадження інноваційних механізмів формування еліт, що може, перш за все, забезпечити позитивний зворотній зв'язок, який веде до зростання і закріплення її найкращих якостей може забезпечити й відповідні якісні зрушення у розвитку суспільства.

Перспективи подальших досліджень полягають у пошуку, розробці та узагальненню системи механізмів цілеспрямованого добору управлінських еліт.

Література:

1. Васильєва О.І. Управлінська еліта: проблеми та перспективи формування / О.І. Васильєва // Наук. вісн. Академії муніципального управління : зб. наук. пр. Серія “Управління”. – 2011. – № 1. – С. 38–47.
2. Еліти і цивілізаційні процеси формування націй / Збірник. Т. 2. – К. : ТОВ УВПК “ЕксОб”, 2006. – 584 с.
3. Зіннурова Л.І. Проблема еліти у сучасному суспільстві // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: Філософія. Культурологія. Політологія. Соціологія. – 2010. – Т.23 (62). – №1. – С. 144-152.
4. Зиновьев А. Глобальный человек / А. Зиновьев. – М. : Эксмо, 2003. – 448 с. – Серия: История XXI века.
5. Крюков О.І. Політико-управлінська еліта України як чинник державо-творення : Монографія / О. І. Крюков; За наук. ред. Е.А.Афоніна. – К. : НАДУ, 2006. – 252 с.
6. Лопушинський І. П. Формування української політико-управлінської еліти: сучасний погляд на проблему / І. П. Лопушинський //Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – № 1 (37). – С. 22–30.
7. Пірен М. Проблеми формування сучасної української еліти / М. І. Пірен // Соціальна психологія. – 2004. – № 2 (4). – С. 38–48
8. Серов В. Энциклопедический словарь крылатых слов и выражений / В Серов – М. : Локид-Пресс, 2005. – 880 с.
9. Фромм Э. Иметь или быть / Э. Фромм – М. : АСТ Москва, 2008. – 448 с.

Володимир ВАКУЛИЧ, Олександр БУХТАТИЙ

ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ



**ВАКУЛИЧ
Володимир
Михайлович,**

доктор політичних наук, головний науковий співробітник Інституту історії НАН України, Заслужений журналіст України, м. Київ.

Анотація: у статті досліджуються та аналізуються проблеми формування і реалізації державної інформаційної політики в Україні.

Державна інформаційна політика розглядається як механізм реалізації інформаційної функції держави з метою досягнення визначених політичних цілей.

Ключові слова: державна інформаційна політика, інформаційні відносини, засоби масової інформації.

УДК 070.054

Постановка проблеми. Питання модернізації державної інформаційної політики на сучасному етапі розвитку української держави є надзвичайно актуальним. До цієї теми звертаються не тільки фахівці, науковці, управлінці та політики, а й широкий громадський загал, оскільки сучасне трактування завдань і задач державної інформаційної політики в тій чи іншій мірі стосується інтересів кожного правоздатного громадянина України. Варто визнати, що недостатність уваги до розвитку інформаційної сфери врешті призвела до сьогоднішніх проблем українського суспільства. Більшістю експертів та фахівців у сфері медіа було визнано факт недосконалої та низької ефективності державної інформаційної політики. Ці причини називаються ледь не основними у втраті Україною Кримського півострова та сепаратистських проявів у південних і східних областях.

Крім того, існують проблеми і в царині теоретичних розробок. На нашу думку, причини повільного теоретико-методологічного розвитку порушеної проблематики є подібними до причин в інших сферах суспільного розвитку. Зокрема, потрібно зважати на міжсуб'єктну природу практики інформаційних відносин, її розмаїття і різноманітність та перманентні зміни соціального, культурного, інформаційного середовища, у яких вони відбуваються. Практика основної традиції соціальних наук довела, що теоретизація надалі є найпрактишнішим способом встановлення пріоритетних проблем, керування дослідженнями та розумінням багатьох фрагментарних і різноманітних аспектів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує зростаючий інтерес у суспільстві до порушеної проблематики. Особливо це стосується інформаційного протистояння між Росією та Україною. Зокрема, В. Трегубов, В. Набруско, В. Лутковська, Л. Шангіна, В. Бадрак, М. Ожеван, Д. Дубов, В. Литвин та ін. дослідники, соціологи, медієвісти активно долучилися до обговорення сучасних проблем державної інформаційної політики.

Метою статті є аналіз проблем формування та втілення державної інформаційної політики в Україні як механізму реалізації інформаційної функції сучасної держави.

Виклад основного матеріалу. Д. Мак-Квейл (англ. Denis McQuail's) у праці "Теорія масових комунікацій" зазначив, що на сучасному етапі ми маємо не менше причин для громадського занепокоєння щодо мас-медіа, ніж у минулому. В державному і міжнародному масштабах частіше і, можливо, ефективніше ніж раніше, використовують мас-медіа на національному і міждержавному рівнях для контролю, пропаганди, керування і маніпулювання соціальним довкіллям в інтересах владущих і претендентів на владу [5, с. 471].

За великим рахунком, державна інформаційна політика сприяє формуванню, реалізації та адаптації до нових умов системи інформаційних відносин у суспільстві та, з урахуванням розвитку новіт-



**БУХТАТИЙ
Олександр
Євгенович,**

кандидат наук з державного управління, головний спеціаліст сектору з питань інформаційних відносин Департаменту фахової експертизи Секретаріату Кабінету Міністрів України, м. Київ.

***Анотація:** у статті досліджуються та аналізуються проблеми формування і реалізації державної інформаційної політики в Україні. Державна інформаційна політика розглядається як механізм реалізації інформаційної функції держави з метою досягнення визначених політичних цілей.*

***Ключові слова:** державна інформаційна політика, інформаційні відносини, засоби масової інформації.*

УДК 070.054

ніх інформаційно-комунікативних технологій, також перебуває у безперервному трансформаційному процесі. Водночас, потрібно відзначити, що з огляду на існування певних об'єктивних (складність регламентних та законодавчих процедур) та суб'єктивних (громіздкість державно-управлінського апарату, надмірна бюрократизація) причин, часто, розвиток вітчизняної державної інформаційної політики не встигає за темпами розвитку глобальних інформаційно-комунікативних технологій.

Сьогодні очевидним є те, що класична транзитологічна модель демократизації виявилася невідповідною розвитку України. Замість утвердження демократії, відбувалися процеси монополізації політико-економічних (з метою розподілу ресурсів та капіталу) та публічних функцій (з метою формування/деформування громадської думки).

На невиправдній ідеалізації інформаційної політики західноєвропейських держав наголошує англійський дослідник Дж. Кін (англ. John Keane), який виокремив п'ять узагальнень, притаманних країнам західної демократії:

- 1) обмеження дії мас-медіа – створення несприятливого правового поля для їхньої діяльності;
- 2) втаємничення інформації – обмеження доступу мас-медіа до інформації, якою володіють суб'єкти владних повноважень;
- 3) дефактуалізація – викривлення, упередженість офіційної інформації про події, рішення органів влади тощо;
- 4) "реклама" держави – використання коштів державного бюджету для популяризації окремих посадових осіб та державних органів;
- 5) корпоративність (монополізм) – пасивність або потурання держави процесам монополізації сфери масової інформації [3, с. 76].

У мінімізованому сенсі державна інформаційна політика означає ні що інше, як цілеспрямований потік певної інформації, який так чи інакше контролюється владою, наприклад у сфері телерадіомовлення, що функціонує в умовах державного ліцензування, які, в свою чергу, визначає та контролює спеціально уповноважений державний орган. Саме зростаючий обсяг потоків інформації, який у певний момент досяг певної граничної межі, зруйнував кордони європейських держав і став каталізатором об'єднавчого процесу сучасного європейського співтовариства. Економічне підґрунтя, покладене у основу „Європейської економічної спільноти” (англ. European Economic Community, ЕЕС) у середині минулого сторіччя, згодом отримало інформаційну складову.

Такі дії є об'єктивним процесом, пов'язаним з розвитком інформаційних технологій, знань про функціонування сучасних держав, а також природнім бажанням громадян отримувати від органів державної влади послуги вищої якості. Географічні кордони будь-якої держави перестали відмежовувати одне суспільство від іншого, що спричинило виникнення феномена постіндустріального розвитку – так званого глобального інформаційного простору, в якому інформація є класичним прикладом суспільного блага, оскільки за своєю суттю її споживання є неконкурентним: споживання інформації одним суб'єктом не перешкоджає решті споживати її також. З цих міркувань інформація є непереобтяженим благом. Інформаційна сфера – це специфічне середовище, в якому здійснюється реалізація інформаційної функції держави, яка як і будь-яка інша функція потребує набору певних методів та методик.

Під поняттям "метод", з точки зору науки державного управління, потрібно розуміти спосіб досягнення мети, певним чином упорядкована діяльність. Звідси, комплекс способів державної діяльності складає методи реалізації функції держави.

В свою чергу, всю сукупність методів інформаційної функції держави умовно можна розділити на загальні, які виникають під час реалізації всіх державних функцій, та спеціальні – характерні (основні) для конкретної сфери (глобальний інформаційний простір) або виключно для інформаційної функції держави.

Зокрема, варто зауважити, що багатовимірність інформаційного простору обумовлює існування різноманітності видів інформації, її носіїв, джерел, каналів розповсюдження та наслідків, які вона спричиняє. Тому специфіка інформаційної функції держави полягає у здійсненні впливу формування на громадської думки, що уособлює цілеспрямоване інформування громадян та встановлення контролю за поширенням інформації серед них, так і в глобальному інформаційному просторі.

Таким чином, реалізація інформаційної функції це процес і результат втілення державою задач в інформаційній сфері у соціальну реальність.

Актуальність дослідження зумовлюється й тим, що сьогодні існує надзвичайно важлива потреба щодо розгляду ідей про інформаційне суспільство, не тільки з точки зору теоретичних засад, коріння яких лежить у площині теоретичних напрацювань другої половини ХХ сторіччя, а, здебільшого, з позиції сучасної реальності, яка ґрунтується на новітніх інформаційних відносинах між державою, мас-медіа та суспільством, сучасних інформаційно-комунікативних технологій, культурних цінностей та уподобань індивідуума.

Крім того, необхідно розглянути питання про сучасні підходи та погляди на такі поняття як "свобода інформації" та "свобода слова".

Чи насправді рівень розвитку новітніх інформаційно-комунікативних технологій вивів цей інститут на якісно новий щабель розвитку "технологічно, політично та економічно вільних" суб'єктів інформаційних відносин?

Чи ці суб'єкти інформаційних відносин залишаються предметом певних законодавчих чи політичних обмежень, та слугують в якості засобів контролю й соціального стримування аудиторії?

Це, в свою чергу, визначає наступну проблему: чи справді нові інформаційно-комунікативні технології – основа розвитку якісно нових соціальних відносин на відміну від усталених механізмів, зумовлюють дефіцит свободи безпосередніх комунікацій?

Ерік Багерстам у праці "Свобода преси у демократичному суспільстві" (1992), досліджуючи практику законодавчого закріплення права на інформацію, зазначив, що у 1766 році було вперше закріплено думку, яка стала найважливішим принципом в Швеції та Фінляндії: офіційні документи повинні бути доступними для суспільства. Кожен повинен мати можливість перевіряти владу і, за деяким виключенням, мати доступ до офіційних документів, протоколам і реєстраційним книгам [1, с. 14].

Шарль-Луї де Монтеск'є (Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu; 1689–1755) у праці "Про дух законів" розмірковуючи про феномен "свободи" у демократичній державі зазначав, що політична свобода полягає не в тому, що робити те, що забажаєш. У державі (суспільстві) де є закони, свобода є правом робити все, що дозволено законами [8, с. 54].

У сучасному розумінні – право на інформацію – це право особистості на вираження своєї індивідуальності у суспільстві, яке є одним з найважливіших прав людини. Свобода інформації є найважливішою передумовою функціонування демократії: тільки за умови вільного доступу громадян до інформації, вони можуть сформувати свою особисту думку і обґрунтувати її; тільки за цієї умови вони можуть вчиняти дії, які відповідають демократичним принципам, зокрема під час виборів [4, с. 2].

Пауел Дж. Бінгем зазначав, що у сучасному світі повноцінній демократії притаманні наступні характеристики: вільна та критична преса; доступ до електронних

засобів масової інформації; свобода політичної діяльності; свобода від упередженого судового переслідування.

На нашу думку, "свобода інформації" є невід'ємною складовою суспільного розвитку і на сучасному етапі має правову презумпцію.

Стаття 15 Конституції України проголошує заборону цензури, а стаття 34 гарантує кожному право на вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Крім того, стаття 92 Конституції України визначає, що виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина, а також засади утворення і діяльності засобів масової інформації.

Основні правила щодо ведення інформаційної діяльності, тобто одержання, використання, поширення та зберігання інформації і захисту прав суб'єктів інформаційних відносин містяться у статтях 15, 32 і 34 Конституції України, а також у Цивільному кодексі України, Законах України "Про інформацію", "Про доступ до публічної інформації", "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про телебачення і радіомовлення", "Про інформаційні агентства", "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів", "Про науково-технічну інформацію", "Про захист від недобросовісної конкуренції", "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах", "Про державну статистику", "Про бібліотеки і бібліотечну справу", "Про Національний архівний фонд та архівні установи", "Про державну таємницю", "Про Національну систему конфіденційного зв'язку", "Про банки і банківську діяльність", "Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України".

Забезпечення свободи засобів масової інформації та безперешкодного доступу громадян до інформації, створення умов для розвитку інформаційних технологій та інформаційного суспільства, широкої інтеграції і доступу громадян до світового інформаційного простору є відповідно до Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" одними з основних засад внутрішньої політики в гуманітарній сфері.

Потрібно відзначити, що до 16 січня 2014 року у вітчизняному законодавстві про інформацію відбувалася позитивна еволюціоналізація, яка поступово наближала його до європейських стандартів у сфері медіа:

- 1) прийнято закони, які гарантують право на свободу інформації і доступ до офіційної інформації;
- 2) охорона таємниці інформації, що знаходиться у володінні засобу масової інформації або журналіста, і надана їм за умови нерозголошення авторства або джерела інформації;
- 3) захист журналістів від допитів в якості свідків – про відомості, які містять конфіденційну інформацію професійного характеру, надану за умови нерозголошення авторства або джерела інформації;
- 4) гарантія доступу журналістів до відкритих публічних заходів, зокрема організованих органами державної влади;
- 5) відкритість даних про власників мас-медіа;
- 6) гарантія захисту від примусу журналістів до порушення етичних або професійних норм;
- 7) прийняття та контроль за дотриманням етичних стандартів у журналістиці здійснюється творчими та професійними об'єднаннями журналістів.

Водночас, на думку багатьох експертів, саме з 16 січня 2014 року після прийняття Верховною Радою України Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян" відбулася дееволюція – зміна парадигми державної інформаційної політики в сторону авторитаризму.

Перебіг подальших подій дає підстави для наступних висновків: по-перше, у не-демократичному суспільстві категорії "свобода слова" та "свобода інформації" є нестабільними та уразливими з боку всіх гілок влади; по-друге, спроби їх обмеження призводять не тільки до втрати міжнародного іміджу держави, а й викликають негативний суспільний резонанс.

Про важливість аспекту свободи інформації у практиці державного будівництва свідчить перебіг подій, які розпочалися в Україні після 16 січня 2014 року: обмеження права на свободу слова "з метою протидії екстремізму" стало однією з причин масових акцій протесту, що дає підстави до виокремлення в особливу категорію питання свободу слова та свободу інформації в сучасних аспектах державної політики.

На нашу думку, для з'ясування цього питання необхідно здійснити деференціацію поняття "державна інформаційна політика", розглянути її основні складові, суть та природу.

Відзначимо, що сучасне українське законодавство взагалі не дає визначення поняттю "державна інформаційна політика". Водночас цю дефініцію доцільно розглядати як комплекс правових, політичних, економічних, соціально-культурних, освітніх та інших заходів, вживаних державою, для забезпечення конституційного права громадян на інформацію.

У редакції Закону України "Про інформацію" від 1992 року визначалося, що державна інформаційна політика – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації. На сьогодні цей акт діє у новій редакції. Очевидно, що сучасний конструкт державної інформаційної політики є особливою сферою діяльності органів державної влади, пов'язаний зі збиранням, створенням, зберіганням і розповсюдженням інформації, що забезпечує задоволення певного тріумвірату інтересів – держави, суспільства та окремого індивідуума, і спрямована за забезпечення можливості участі кожного громадянина в процесах підготовки та прийняття управлінських рішень.

Об'єктами державної інформаційної є інформація, засоби для її масового розповсюдження, засоби комунікації, законодавство про інформацію, інформаційна безпека та її захист тощо. Основні напрями державної інформаційної політики визначені у чинній редакції Закону України "Про інформацію" від 13 січня 2011 року, а саме:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [10].

В цілому зазначене відповідає вимогам міжнародних стандартів та принципам інформаційних відносин. Водночас, на нашу думку, ці напрями мають надмірно узагальнений характер та потребують уточнень. Зокрема, це стосується розвитку галузей засобів масової інформації; регламентації умов, за яких може бути обмежений

доступ до інформації; державних (національних) інформаційних ресурсів; інформаційного суверенітету тощо.

Основними видами інформаційної діяльності є створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації.

Коротко зазначені види інформаційної діяльності полягають у:

– **створенні інформації** – це процес відображення або документування будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації;

– **одержанні інформації** – це набуття, придбання, накопичення відповідно до чинного законодавства України документованої або публічно оголошеної інформації громадянами, юридичними особами або державою;

– **використанні інформації** – це задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави;

– **поширенні інформації** – це розповсюдження, обнародування, реалізація у встановленому законом порядку документованої або публічно оголошеної інформації;

– **охороні інформації** – це забезпечення належного стану інформації та її матеріальних носіїв.

– **захисті інформації** – сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї.

Законодавство поділяє інформацію за змістом на такі види: інформація про фізичну особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; інформація про стан довкілля (екологічна інформація); інформація про товар (роботу, послугу); науково-технічна інформація; податкова інформація; правова інформація; статистична інформація; соціологічна інформація; інші види інформації [10].

Варто зазначити, що цей перелік не є вичерпним, та й навряд чи можна у законодавчому акті прописати всі існуючі види інформації. Адже стрімкість розвитку сучасного міжнародного інформаційного простору та вплив на нього сучасних інформаційно-комунікативних технологій суттєво ускладнюють таке завдання.

Так, у частині третій статті 277 Цивільного кодексу України застосовано поняття "негативна інформація", яке, по-перше, не корелюється із наведеними вище "законодавчими" видами інформації, а, по-друге, порушує загально визнані демократичні принципи презумпції свободи інформації. Оскільки, "негативна інформація поширена про особу, вважається недостовірною, якщо особа, яка її поширила, не доведе протилежного".

Вищим господарським судом України в Інформаційному листі від 28.03.2007 р. № 01-8/184 "Про деякі питання практики застосування господарськими судами законодавства про інформацію" дано роз'яснення щодо особливостей інформаційних відносин в Україні. Зокрема, цим документом наголошується, що недостовірність негативної інформації є правовою презумпцією. Поряд з цим відповідно до частини п'ятої статті 35 Господарського процесуального кодексу України факти, які відповідно до закону вважаються встановленими, не доводяться при розгляді справи. Таке припущення може бути спростовано в загальному порядку. Отже, тягар доказування достовірності негативної інформації про позивача покладається на відповідача, а на позивача покладено лише обов'язок доказування факту поширення такої інформації відповідачем [16].

На нашу думку, правозастосування такого поняття як "негативна інформація" не відповідає духу і принципам загально визнаним міжнародним стандартам у галузі свободи слова та інформації, в яких утверджується принцип "презумпції свободи інформації". Цю колізію запропоновано врегулювати у проекті Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про інформацію" (у новій редакції) та Закону України "Про доступ до публічної інформації" шляхом виключення із Цивільного кодексу України поняття "негативна інформація" [14]. Зазначений проект, яким пропонується внести зміни до понад 55 чинних нормативно-правових актів, прийнято у першому читанні.

Відзначимо, що згідно з українським законодавством за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Причому, де-юре будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.

Крім того, в Україні забороняється цензура – будь-яка вимога, спрямована, зокрема, до журналіста, засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, керівника, розповсюджувача, узгоджувати інформацію до її поширення або накладення заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації. Ця заборона не поширюється на випадки, коли попереднє узгодження інформації здійснюється на підставі закону, а також у разі накладення судом заборони на поширення інформації [10].

За змістом приписів статті 91 Цивільного кодексу України право на заборону поширення інформації, передбачене статтею 278 зазначеного кодексу, належить не лише фізичним, але й юридичним особам, оскільки це право може бути використано господарюючим суб'єктом як спосіб судового захисту проти можливого поширення інформації, що шкодить його діловій репутації [12].

Зазначимо, що у згаданому вище Законі України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян" доповнено статтею 1511 Кримінального кодексу України, якою встановлено кримінальну відповідальність за наклеп. Ця норма викликала негативний суспільний резонанс, оскільки фактично повертає законодавство про інформацію у 60-ті роки ХХ сторіччя.

На нашу думку, встановлення кримінальної відповідальності за наклеп негативно вплине на міжнародний імідж України, як держави яка сповідує принципи свободи слова та інформації.

Зауважимо, що на сьогодні у статті 31 Закону України "Про інформацію" встановлено відповідальність за моральну шкоду разі якщо порушенням права на свободу інформації особі завдано матеріальної чи моральної шкоди, вона має право на її відшкодування за рішенням суду [10]. Причому суб'єкти владних повноважень як позивачі у справах про захист честі, гідності та ділової репутації вправі вимагати в судовому порядку лише спростування недостовірної інформації про себе і не мають права вимагати відшкодування моральної (немайнової) шкоди. Це не позбавляє посадових і службових осіб права на захист честі, гідності та ділової репутації в суді.

За умови недосконалої системи судочинства, низького рівня довіри у суспільстві до судової системи криміналізація наклепу може мати непоправні наслідки для розвитку вітчизняної галузі засобів масової інформації.

Фредерік Сіберт (англ. Frederick Siebert), Теодор Пітерсон (англ. Theodore Peterson) та Вілбур Шрамм (англ. Wilbur Schramm) у праці "Чотири теорії преси" (1956) відзначили, що існуючі теорії у медіа-освіті і медіа-студіях другої половини ХХ століття, які мали безпрецедентний вплив на пресу, завжди набуває форми й забарвлення тих соціальних і політичних структур, у межах яких вона діє [2]:

- у західних медіа-студіях, що належали до наукового та ідеологічного "мейнстріму", було чітко сформульовано принцип залежності медіа-системи від політичної і соціальної систем;

- необґрунтований прогресизм (медіа-системи начебто розвиваються від менш до більш досконалих у соціальному сенсі) на тлі недостатньої уваги до національної специфіки досліджуваних систем;

- потенційна загроза зловживань вимогою "соціальної відповідальності" і її суттєва близькість до певних рис медіа-систем авторитарного і тоталітарного типу.

Органи державної влади, практично завжди покладаються на мас-медіа, оскільки важливим аспектом є те, що засоби масової інформації мають абсолютно унікальні можливості у справі організації громадського обговорення, хоча зараз ці можливості недооцінюються вітчизняними журналістами.

На думку американських спеціалістів С. Катліпа (англ. Scott M. Cutlip) та А. Сентера (англ. Allen H. Center), сьогодні перед мас-медіа стоїть складна задача: висвітлювати діяльність органів державної влади відповідно до критеріїв, які були вироблені в роки тотального протистояння. В той час схема була досить проста: персоналії, яскраві політичні кампанії тощо. Сучасні засоби масової інформації у справі висвітлення діяльності органів державної влади досягли значного прогресу, але і вимоги цих органів щодо якості інформації, яка поширюється, є високими як ніколи.

Широко відоме дослідження Д. Галлін та П. Манчіні "Чотири теорії преси" десятиріччями задавали тон у медіа-дослідженнях. Дослідники визначили три моделі взаємодії засобів масової інформації та європейської держави.

I. Модель поляризованого плюралізму характеризується низьким рівнем тиражів газет, низькою фактичною (часом на відміну від декларованої) професіоналізацією медіа-спільноти, високим рівнем пов'язаності ЗМІ з політичними партіями та фінансово-промисловими групами, в тому числі регіональними; ця система розвинулася у країнах Південної Європи (Іспанія, Італія, Греція, Португалія).

II. Модель демократичного корпоративізму – високий рівень розвитку усіх чотирьох параметрів (масової преси, політичного паралелізму, журналістської професіоналізації та втручання держави у діяльність ЗМІ). Характерна переважно для країн Центральної і Північної Європи (Німеччина, Австрія, Швейцарія, Бельгія, Голландія, Данія, Фінляндія, Норвегія, Швеція); назва пов'язана з визначальною роллю у діяльності ЗМІ стабільних соціальних груп-корпорацій.

III. Ліберальна модель – високий ступінь журналістської професіоналізації, середній рівень тиражів масових газет, низький рівень політичного паралелізму, низький рівень втручання держави у діяльність засобів масової інформації. Характерна для держав Північно-Атлантичного регіону (Великобританія, Канада, США) [2].

Наш співвітчизник професор Львівського національного університету ім. І. Федорова В. Здоровега зазначав, що мас-медіа будь-якої країни, що вважається цивілізованою, тримається на трьох китах. Перший – економіка, матеріальні підвалини існування системи ЗМІ; другий – закон, законодавчі основи функціонування газет, інформаційних агентств, телебачення і радіомовлення, їхніх відносин з владою, суспільством, бізнесом; третій – професіоналізм журналістів [7, с. 237].

На думку Д. Мак-Квейла, ліберальна теорія ґрунтується на припущенні, що власність можна ефективно відмежувати від контролю редакторських рішень. Вагоміші рішення щодо ресурсів, підприємницької стратегії тощо можуть належати власникам або радам власників. У деяких ситуація і країнах існують посередницькі інституційні домовленості (трудові угоди, редакційні статuti тощо), створені для забезпечення цілісності редакційної політики та свободи редакційної діяльності. Професійність, кодекси журналістської етики, громадська репутація та здоровий глузд також мають перешкоджати впливам власників на редакційну політику [5, с. 199-200].

Автор запропонував наступну схему взаємозв'язку між державною інформаційною політикою та демократією (Рис. 1).

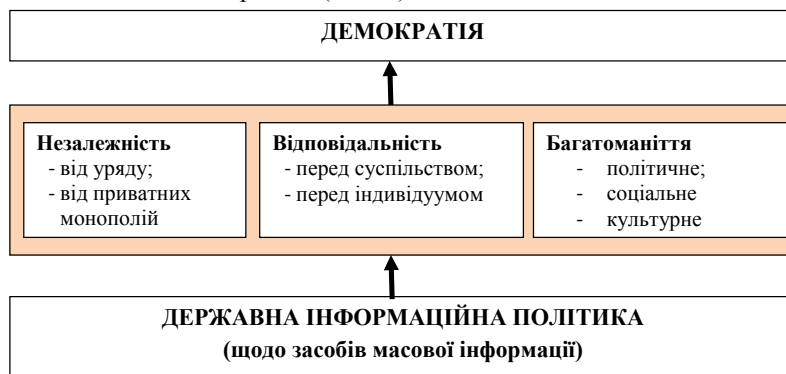


Рис. 1. Парадигма державної інформаційної політики [5].

Аналіз розвитку основних вітчизняних галузей засобів масової інформації (телебачення, радіомовлення, преса, інформаційні агентства) дає підстави до висновку щодо високої імовірності існування в Україні моделі поляризованого плюралізму. Зокрема, за інформацією відповідних державних установ (Державної статистичної служби України, Книжкової палати ім. І. Федорова) та органів (Державний комітет телебачення і радіомовлення, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення) галузь засобів масової інформації характеризується низьким рівнем тиражів газет та високим рівнем пов'язаності з політичними партіями та фінансово-промисловими групами. І вже сама вітчизняна журналістська спільнота зауважує на існуванні суттєвих проблем щодо професіоналізації медіа-спільноти.

Зазвичай засоби масової інформації розглядають як соціальну інституцію та галузь економіки, хоча історично мас-медіа утворилися як логічна відповідь на культурні потреби індивідуума та суспільства, але, які здебільшого діють як суб'єкти господарської діяльності [15]. Державна інформаційна політика нерозривно пов'язана не тільки з галуззю засобів масової інформації та галуззю телекомунікації, а й з іншими сферами суспільного життя. Зокрема, це стосується культури, освіти тощо. Органам державної влади необхідно приділяти значну увагу розвитку культури сучасного індивідуума. Для покращення орієнтації в інформаційному потоці сучасному індивідууму необхідно мати навички інформаційної культури як невід'ємної складової загальної культури.

Безперечно, інформаційна культура, як важливий елемент культури людини, пов'язана з соціальною природою людини, є продуктом його індивідуального розвитку. Рівень інформаційної культури здатен об'єктивно відображати готовність переходу до моделі інформаційного суспільства. В іншому випадку, стрімкий розвиток технологій та інформаційної модернізації сучасного українського суспільства, які проголошені органами влади, буде неефективною, і в остаточному результаті – даремна.

Обов'язковими елементами інформаційної культури людини інформаційного суспільства є здатність та вміння виявляти необхідну і достатню інформацію з різних джерел: преси, телерадіомовлення, книг, Інтернет, а також вміння її ефективно використовувати; володіння основами аналітичної обробки інформації, що передбачає вміння працювати з різною інформацією та її джерелами.

У сучасному науковому дискурсі вживається вираз "медіа-освіченість". Зокрема, на необхідності приділення особливої уваги цьому питанню зазначається у рекомендаціях Ради Європи, документах ЮНЕСКО тощо.

Якщо взяти до уваги висновки Віденської конференції 1999 року, згідно з якими медіа-освіта є частиною базових прав кожного громадянина в кожній країні світу на свободу висловлювання та на доступ до інформації; інструментом розбудови та дотримання демократії, ми можемо припустити, що ефективність формування і реалізації державної інформаційної політики має враховувати і цей компонент.

Відзначимо, що у 2009-10 роках було зроблено спробу на законодавчому рівні комплексно врегулювати питання формування і реалізації державної інформаційної політики. Так, Кабінетом Міністрів України внесено на розгляд Верховної Ради України законопроект "Про Концепцію державної інформаційної політики", який було прийнято у першому читанні та відхилено в цілому [13]. Пропонувалося схвалити законом України Основні засади державної інформаційної політики, в яких визначатимуться, зокрема, мета, принципи, пріоритетні завдання, основні напрями діяльності держави з розвитку інформаційної сфери тощо. Основне зауваження полягало в тому, що більшість положень виявилися декларативними й абстрактними, які носять описовий характер, визначають бажані цілі розвитку у сфері державної інформаційної політики. До того ж у Засадах не досягнуто заявленої мети належного законодавчого регулювання, оскільки не враховано вимог статей 1, 8, 19 Конституції України, відповідно до яких органи влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи вважаємо за доцільне зазначити, що можливості державної інформаційної політики досить широкі. Від ефективності реалізації її основних засад та напрямів залежить рівень довіри та толерантності до влади, рівень технологічної оснащеності органів влади і управління, рівень розвитку і впровадження інформаційно-комунікативних технологій у державі, який також є індикатором готовності переходу до моделі інформаційного суспільства. Таким чином, саме інформаційна політика є запорукою успішності внутрішньої та зовнішньої політики.

Ураховуючи зазначене пропонуємо розрізняти принаймні чотири складові державної інформаційної політики:

– технологічну – регулювання техніко-технологічних процесів розвитку різних сегментів інформаційної сфери та галузей засобів масової інформації, захист інформації, формування та розвиток державних інформаційних ресурсів;

– інформаційно-контентну – створення масиву інформації для поширення на невизначене коло осіб, в тому числі у засобах масової інформації, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, інформаційних стендах, бюлетенях тощо;

– нормативно-правову – формування законодавства про інформацію як окремої галузі права;

– інструментальну – поширення офіційної інформації на невизначене коло осіб (побудова системи взаємовідносин із засобами масової інформації; організація пасивного доступу до офіційної інформації тощо).

Державну інформаційну політику потрібно розглядати як механізм реалізації інформаційної функції держави з метою досягнення визначених політичних цілей, оскільки саме суб'єкти інформаційної політики здатні за допомогою інформації здійснювати суттєвий вплив на формування громадської думки, поведінку індивідуума, і діяльності як в інтересах держави і суспільства, так і в інтересах окремого індивідуума.

Інформаційна політика в ідеальному стані вирішує найважливіші завдання державної політики. По-перше, на міжнародному рівні інформаційна політика сприяє формуванню позитивного іміджу держави і є запорукою інформаційної безпеки держави в умовах побудови інформаційного суспільства та ризиків інформаційної експансії інших держав. По-друге, на внутрішньому рівні державна інформаційна політика є запорукою ефективності діючої моделі державного управління та прийняття оптимальних управлінських рішень.

Література:

1. Багерстам Э. Свобода прессы в демократическом обществе / Эрик Багерстам ; [пер. с эстон. И. Кингс]. – Тарту: Вяллингби, 1992. – 91 с.
2. Галлін Деніел С. Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики [Текст] / Деніел С. Галлін, Паоло Манчіні ; [пер. з англ. О. Насика]. – К. : Наука, 2008. – 320 с.
3. Кін Дж. Мас-медіа і демократія [Текст] / Джон Кін ; [пер. з англ. О. Грищенко]. – К.: К.І.С., 1999. – 134 с.
4. Майн Х. Средства массовой информации в Федеративной Республике Германии [Текст] / Херманн Майн ; [пер. с нем.]. – Rieden : Фолькер Шпис ТОО, 1996. – 158 с.
5. Мак-Квейл Д. Теорія масової комунікації [Текст] / Деніс Мак-Квейл ; [пер. з англ. О. Возьна, Г. Сташків]. – Львів : Літопис, 2010. – 583 с.
6. Медіаосвіта та медіаграмотність: [підручник] / Ред.-упор. В. Ф. Іванов, О. В. Волошенко; За редакцією В. В. Різуна. – К. : Центр вільної преси, 2012. – 352 с.
7. Мистецтво створити день. Спогади про Володимира Здоровеґу [Текст] / за ред. І. І. Паславського. – К. : ВПК "Експрес-Поліграф", 2013. – 320 с.
8. Монтексьє Ш. О духе законов / Шарль Монтексьє ; [пер. с. фр. А. Матешука]. – М. : Мысль, 1999. – 674 с.

9. Папа Римський назвав інтернет божим даром [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://dt.ua/WORLD/papa-rimskiy-nazvav-internet-bozhim-darom-136091_.html
10. Про внесення змін до Закону України "Про інформацію". Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI [Текст] // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – стаття 445.
11. Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян. Закон України від 16 січня 2014 року № 721-VII / Урядовий кур'єр. – 2014. – № 11.
12. Про деякі питання практики застосування господарськими судами законодавства про інформацію. Інформаційний лист від 28.03.2007 р. № 01-8/184 [Текст] / Вищий господарський суд України. – Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2011. – № 6.
13. Про Концепцію державної інформаційної політики. Проект Закону України від 01.02.2011 № 2951-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38772
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про інформацію" (у новій редакції) та Закону України "Про доступ до публічної інформації". Проект Закону України від 12 грудня 2012 року № 0947 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45130
15. Радченко О. В. Моделювання інформаційної взаємодії між органами публічної влади та суспільством / О. В. Радченко, С. С. Погорелий // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2012. – № 3(11). – С. 77–85.
16. Юдин И. Государственная информационная политика: проблемы и перспективы [Текст] / Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов : Грамота, 2011. – № 2 (8) : в 3-х ч. Ч. III. – С. 209–213.



ПУТРЕНКО

Олена

Володимирівна,

здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Одеса.

Анотація: у статті проаналізовано поняття політичного, соціального, правового, та державно-правового експерименту як методу наукового пізнання. Обґрунтовано застосування державно-правового експерименту для подальшого прийняття рішення щодо проведення державних реформ..

Ключові слова: політичний експеримент; соціальний експеримент; легіспруденція; експериментальний закон; державно-правовий експеримент.

УДК 303.833

Олена ПУТРЕНКО

**СУТНІСТЬ І ЗМІСТ
ПОНЯТТЯ ”ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ ЕКСПЕРИМЕНТ”
В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Постановка проблеми. Державне управління — надзвичайно важлива сфера реалізації державної влади.

Останнім часом рівень організуючого впливу публічної влади на суспільні процеси не задовольняє потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, енергійного формування цивілізованого соціально-економічного укладу та демократичної, соціальної, правової держави.

Сьогодні вихід нашого суспільства із системної кризи потребує такої організації публічної влади, яка б забезпечувала істотне підвищення дієвості державного управління. Досягти такого становища неможливо без широкого використання наукових підходів до реформування всіх основних інститутів державного управління. Але таке реформування повинно відбуватися не стихійно, а планово, науково обґрунтовано, та мати стратегічний напрямок. Значну роль в цьому сенсі може відіграти державно-правовий експеримент, який повинен стати підґрунтям для подальшого прийняття рішень щодо проведення державних реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правових, державно-правових експериментів не приділено належної уваги в науковій літературі. Вони стали об’єктом в одиничних дослідженнях фахівців у галузі державного управління, регіональної політики — зокрема, в статтях О. Ю. Лялюк, П. В. Мельника, А. Ф. Ткачука. При наявності значного пласта робіт, присвячених теорії, методології і технології проведення експериментів в соціальній сфері і безпосередньо у сфері державного управління І.Д. Андрєєва, А. В. Ахутіна, В. Н. Ельцова, Р. Ієринга, Л. Мадер, С. В. Мотіна, О. П. Купріяна, В. В. Лазарева, Р. В. Ривкиної, Г. И. Рузавіна, Р. А. Сафарова, С. В. Смирнова, Б. Ф. Усманова таке упушення є необґрунтованим.

Метою статті є визначення поняття та ознак державно-правового експерименту, його міста в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Практика експериментальної діяльності значно ширше, ніж наукове експериментування. Важливою складовою цієї практики в історії людства є проведення політичних експериментів, у тому числі, ініційованих державою (органами державної влади) у діючому або цілеспрямовано зміненому (на законодавчому рівні) для проведення експерименту правовому полі.

Згідно з визначенням, наведеним у «Політичній енциклопедії», політичний експеримент — це спроба перевірити на практиці ті чи інші теоретичні положення, що відносяться до сфери політичного життя. За твердженням авторів, в якійсь мірі будь-які новаторські концепції модернізації традиційних політичних програм є формою політичного експерименту [1, с.634].

У науковій літературі з історії (в тому числі історії держави і права, історії політичних і правових вчень) політичними експериментами нерідко іменуються реформи, що мали місце на різних етапах історії держав.

Між тим, реформа в сучасних довідкових виданнях визначається як перетворення, що вводиться законодавчим шляхом, зокрема про-

цес перетворення держави, який починає влада з необхідності. Кінцева мета будь-якої реформи – зміцнення та оновлення державних засад, що, однак, не завжди несе за собою поліпшення рівня життя, скорочення державних витрат і навпаки – збільшення доходів [2, с.384].

Зіставляючи наведене визначення навіть з найбільш загальним визначенням експерименту, можна відзначити суттєві відмінності між ними за цільовим призначенням, і за вихідної інтенції, і за характером (зворотності або незворотності створеної ситуації), що в підсумку дозволяє зробити висновок про некоректність підміни понять «реформа» і «експеримент».

Безпосередньо державні, або державно-правові експерименти, згідно їх сучасному науковому обґрунтуванню, повинні відповідати низці критеріїв, що визначають їх специфіку. За своєю природою державно-правовий (або – у правовій державі – державний) експеримент – це соціальний експеримент.

Специфіка соціального експерименту, як її розкриває Р. В. Ривкіна, виявляється в характері пізнавальних завдань. Соціальний експеримент має справу з вивченням розмаїття суспільних зв'язків і стосунків, з вивченням діяльності людей. Його завдання полягає в тому, щоб шляхом перевірки певних гіпотез відібрати такі форми стосунків, такі прийоми і форми людської діяльності, такі організаційні форми, які б вносили до неї істотно нове відповідно до закономірностей тих або інших суспільних явищ [3, с. 56]. Отже, на думку Р. В. Ривкіної, важливою сутнісною характеристикою експерименту є здобуття нових пізнавальних результатів.

Як підкреслює О. П. Купріян, соціальний експеримент – це пробне нововведення в соціальній сфері. Його мета – дати підставу для рішення, прийняти нововведення до впровадження і розповсюдження, якщо так, то з якими змінами, обмеженнями, при яких умовах. Строго кажучи, саме таке рішення і є результатом експерименту. Отже, невірно називати експеримент невдалим лише на тій підставі, що в його результаті прийнято рішення випробовуване нововведення не поширювати. Негативний результат тут теж цінний, бо доказово «закриває» шлях одному з передбачуваних варіантів [4, с.133].

Важливість цього ж критерію в соціальному експериментуванні підкреслює і Б. Ф. Усманов, стверджуючи, що експеримент повинен забезпечити доказовість оцінки нововведення – цим визначається ефективність експерименту. Очевидно, що ця ефективність не збігається з цілями самого нововведення (наприклад, тієї ж реформи) – впровадити, освоїти і поширити ту чи іншу новацію. Успіх експерименту може означати невдачу нововведення, а його точність служити підставою для скасування впровадження нововведення [5, с.198]. У результаті роль експерименту висока тому, що вона дає можливість одночасно і право обґрунтувати придатність соціального нововведення до використання в інтересах суспільства. Соціальний експеримент, таким чином, – це «важлива частина того перехідного механізму, якому призначено передати перевірені інноваційні якості з експериментального об'єкта на будь-які інші» [5, с.199].

В. В. Лазарєв, який досліджував поняття та межі експерименту в області держави і права, визначив, що соціальний експеримент в області держави і права можна розглядати як науково обґрунтований досвід у сфері державно-правових відносин з метою визначення активної ролі держави і права в розвитку даних суспільних відносин [6, с.20].

Сучасну характеристику сутності методу державно-правового експерименту дає О. Ю. Лялюк. Автор підкреслює, що у науці поняття «державно-правовий експеримент» комплексно не розглядалось. В основі дослідження його сутності лежить запроваджене загальною теорією права поняття правового експерименту, оскільки будь-який державно-правовий експеримент може виникнути лише у взаємозв'язку із правовим, тобто впливає з правотворчої роботи органів публічної влади. Проведення правового експерименту передбачає видання так званих експериментальних

правових норм, дія яких буде апробована на експериментальних об'єктах. При цьому науковці доречно виділяють такі ознаки цих норм, як обмежена сфера застосування, тимчасовий і пошуковий характер [7, с.41].

О. Ю. Лялюк виходить з того, що експеримент у загальному значенні означає створення певної моделі, набуття досвіду її роботи або використання з метою поширення її застосування у більш широкому просторі чи загалі. Суттєвими ознаками, притаманними експерименту, виступають: а) тимчасовий характер; б) локалізація чітко встановленими межами й напрямками застосування; в) спрямованість на одержання позитивного досвіду запровадження окремих моделей; г) відтворення позитивних умов на більш широкий загал; д) вплив на суспільні відносини з метою отримання певних змін [7, с.41].

Слід підкреслити, що найважливішим критерієм спроможності державного експерименту є його проведення на правовій основі. Це означає, що без наявної відповідної нормативно-правової бази державний експеримент проводитися не може. Те, що така база не тільки може, але і повинна бути створена для проведення державних експериментів, традиційно наголошують легісти – прихильники позитивістського підходу до розуміння права. Легістський підхід до розуміння права трактує його як запропоноване публічною владою загальнообов'язкове правило поведінки, забезпечене політико-владним примусом [8, с.24]. Німецький юрист Р. Ієринг (1818-1892 рр.) у своїх працях обґрунтував, що право є захищені державою інтереси. У вченні Р. Ієринга соціологічне трактування процесу формування права як результату боротьби різних інтересів у суспільстві поєднувалося з позитивістським підходом до права як сукупності примусових норм, встановлених державою, яка і вирішує, який з інтересів взяти під свій захист [8, с.26]. Таким чином, державний експеримент, за Р. Ієрингом, – це теж інтерес, який захищається державою шляхом закріплення його в законодавстві і реалізація якого забезпечується примусовою силою держави. У цьому сенсі концепція права Р. Ієринга при всій своїй зовнішній соціологічності не виходить за рамки легістського праворозуміння.

Слід підкреслити, що протягом останніх трьох десятиліть законодавство стало важливою сферою наукового інтересу та практичного навчання, принаймні в німецькомовних країнах. Зусилля по поліпшенню якості законодавства носять загальний характер та не обмежуються правовими науками або юриспруденцією. Цей підхід об'єднує безліч академічних дисциплін, що займаються різними аспектами законодавчої діяльності, він не обмежується академічними рефлексіями і дослідженнями, але також враховує практичні або прагматичні потреби і міркування. Термін "легістська пруденція", який іноді використовується для об'єднання різних елементів і підкреслення зв'язку між різними течіями і основними положеннями досліджень в області законодавства, точно відображає характер цього нового, комплексного підходу: легістська пруденція прагне як до поглиблення теоретичного розуміння, так і до технічної підготовки законодавства; цей підхід поєднує елементи науки, мистецтва і майстерності; в сферу уваги потрапляє як зміст законодавства, так і його форма [9].

Цікавим є досвід Швейцарії та ще деяких європейських країн щодо застосування особливого типу законодавства, - експериментального, тобто законодавства, яке діє певний проміжок часу з метою встановлення прийнятності тієї чи іншої законодавчої міри для досягнення поставлених задач. Експериментальне законодавство, на думку Л.Мадер, - це форма законодавства, яка має певні особливості: воно має бути обмежено часом; воно повинно мати чітке визначення призначення; воно повинно вказувати цілі запланованої законодавчої дії та критерії, які використовуються для оцінки відповідності тимчасово застосованих інструментів; воно повинно визначити, які дані повинні бути зібрані, визначити відповідальність за збір таких даних та оцінку результатів і т. ін. [9]

Законодавство стало важливою сферою твердження легістського підходу до пояснення права держави на проведення експериментів властиво в цілому для ряду країн

Західної Європи не тільки XIX, але і XX століть. Це обумовлено потребами розвитку держав Європи, які вимагають створення системи чітких, внутрішньо несуперечливих і забезпечених державним примусом нормативних регуляторів.

У Радянському Союзі ідеологічну основу проведення державних експериментів в період зміцнення сталінізму також забезпечував легістський позитивізм [8, с.31].

Висновки. В цілому ж, проведений аналіз специфіки державно-правових експериментів в історії і сучасності дозволяє зробити висновок, що історично склався особливий тип державних реформ, які умовно можна назвати експериментальними, оскільки вони носять експериментальний характер. Але за своєю суттю реформа не є експериментом, а є похідною від нього, тобто реформа вторинна. При цьому реформа повинна принципово відрізнятися від експерименту своїми позитивними показниками (економічні, соціальні, політичні та ін.), в той час як експеримент проводиться для підтвердження або спростування висунутої гіпотези.

Правовий експеримент – це врегульована нормами права процедура поступового одержання досвіду щодо реформування певної сфери суспільних відносин шляхом застосування науково обґрунтованих підходів, моделей, механізмів з метою поширення позитивних результатів на якомога більший територіальний простір або галузь.

Державно-правовий експеримент становить урегульовану нормами права процедуру одержання досвіду щодо запровадження нових моделей державного управління на окремо взятій території.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, з наукової точки зору експеримент у сфері державного управління має забезпечити доказовість оцінки планованого нововведення (реформи). При цьому його істотними (критеріальними) ознаками є локалізація, з чітко встановленими межами й напрямками застосування, тимчасовий і пошуковий характер; спрямованість на одержання будь-якого досвіду.

Література:

1. Политическая энциклопедия: в 2 т. / Нац. обществ.-науч. фонд; рук. проекта Г.Ю. Семигин ; науч. ред. совет: пред. совета Г.Ю. Семигин. – М. : Мысль, 1999. – Т. 2. – 880 с.
2. Новая философская энциклопедия: в 4 тт. / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В.С. Степин. – 2-е изд., испр. и допол. – М. : Мысль, 2010. – Т.4. – 708 с.
3. Рывкина Р. В. Роль и значение эксперимента в общественных науках / Р. В. Рывкина // Вопросы философии. – 1964. – № 5. – Стр. 58.
4. Куприян А. П. Проблема эксперимента в системе общественной практики / А. П. Куприян. – М. : Наука, 1981. – 168 с.
5. Усманов Б. Ф. Социальная инноватика / Б. Ф. Усманов. – Изд.3-е, перераб. и дополн. – М. : Социум, 2009. – 335 с.
6. Лазарев В. В. К вопросу о понятии и пределах эксперимента в области государства и права / В. В. Лазарев // Правоведение. – 1966. – № 1. – С.17-23.
7. Лялюк О. Ю. Эксперименты у практиці державного будівництва: проблеми правового регулювання / О. Ю. Лялюк // Проблеми законності. – 2009. – №105. – С. 41-48.
8. Лапаева В. В. Типы правопонимания: правовая теория и практика. – М. : Рос-сийская академия правосудия, 2012. – 580 с.
9. Люциус Мадер. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов/ Л. Мадер / Материалы Международного семинара "Оценка законов и эффективности их принятия" (16-17 декабря 2002 г.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#5>.



**СМАГЛЮК
Вікторія
Валеріївна,**

здобувач кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

Анотація: у статті розглядаються основні напрямки державної політики, які сприятимуть формуванню стабільного середнього класу в Україні.

Ключові слова: середній клас, державна політика, демократичні перетворення, суспільний розвиток, соціально-економічний стан.

УДК 351:323.3-058.13

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СЕРЕДНЬОГО КЛАСУ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Середній клас – прошарок успішного населення, який не тільки володіє достатнім капіталом, ресурсами, навичками та знаннями для задоволення власних первинних та вторинних потреб, а також відстоює активну громадянську позицію задля поліпшення соціально-економічної ситуації в країні.

Середній клас є одним із символів соціально-демократичної держави, гарантом стабільної політичної ситуації, запорукою підвищення інвестиційного клімату серед населення та можливості реалізації соціальних програм через зростання надходжень до бюджету. Тобто іншими словами, можна сказати, що формування та державна підтримка середнього класу є однією із основних довгострокових інвестицій держави.

Завдяки активній участі у громадянському та політичному житті середній клас визначає моральні стандарти суспільства. Крім цього, середній клас активно береже і поширює цінності та традиції власної країни. Громадяни, які складають середній клас, за посередництвом політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації, органів місцевого самоврядування мають можливість контролювати та впливати на процес прийняття рішень задля суспільного розвитку в цілому.

Середній клас є соціальною підвалиною держави, запорукою її динамічного розвитку. Активна участь середнього класу в державному будівництві обумовлює успіх демократичних перетворень в суспільстві. Як неодмінний елемент соціальної структури демократичного суспільства, середній клас надає їй необхідної гнучкості й динамічності, нейтралізує небезпечні для суспільної стабільності спроби інновацій, сумнівних соціальних експериментів. Існування середніх верств означає, що стабільно відтворюються стандарти та зразки поведінки, адекватні ціннісно-нормативним структурам демократичного суспільства, становищу груп у системі відносин власності й влади, суспільного поділу праці та господарювання.

На жаль, на сьогоднішній день не створені належні економічні та політичні умови в Україні для створення стабільного чисельного середнього класу. За останні роки в Україні спостерігається різке зниження життєвого рівня більшої частини народу. Сьогодні перед владою та українським суспільством постало надзвичайно складне завдання: створити належні умови (політико-правові, економічні, соціокультурні та психологічні) для стабільного формування потужного середнього класу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий і практичний інтерес до проблеми формування і розвитку середнього класу в Україні різко зріс у 2001 р. Серед українських вчених проблеми середнього класу досліджують Антошкіна Л., Борецька Н., Базилюк А., Бондар І., Васильченко В., Варналій З., Геєць В., Латік В., Лібанова Е., Мандибура В., Рекун Г., Рябіка В., Саввов А., Спориш Ю., Тресвятська Т., Ярошенко Г., Щетинін А. та інші автори. Російські автори Абалкін Л., Аврамова Р., Овчарова А., Олександрова О., Радасв В. комплексно вивчають проблеми розвитку підприємництва та

формування середнього класу на пострадянському просторі. Питання регулювання доходів населення з боку держави, втручання держави у соціальну сферу розглядалося у працях: Ю.Галустян, С. Панчишина, М. Савлука, Н. Холода.

Метою статті є розкриття основних напрямків державної політики у сфері розвитку та формуванні стабільного середнього класу в Україні.

Виклад основного матеріалу. В умовах трансформації економіки та утвердження якісно нової господарської системи в Україні важливим завданням є досягнення стабільного соціально-економічного розвитку суспільства, високого рівня добробуту населення. Завдяки розвитку середнього класу як основного прошарку населення пов'язують становлення ринкових відносин в країні, здійснення демократичних перетворень і формування громадянського суспільства.

Середній клас не може виникати автоматично, він є результатом цілеспрямованих дій держави. Політика формування середнього класу полягає у розбудові стабільного демократичного суспільства, в якому відсутня масштабна глибока бідність, корупція та розкрадання державної власності. Тобто створення такої держави, де кожний громадянин, сплачуючи свідомо податки, буде відчувати себе законодавчо захищеним, гідним членом суспільства та виконавча влада діятиме на користь своїх громадян, а не лише для своєї верхівки.

У всьому цивілізованому світі середній клас виступає основним внутрішнім інвестором держави, піклуючись про майбутнє процвітання своєї країни і подальших поколінь. Підтримка фінансового ринку інвестиціями в державні цінні папери, страхові, пенсійні, інвестиційні і взаємовигідні фонди забезпечують його представникам певний рівень доходу. Через накопичення та участь в різних системах страхування середній клас забезпечує інвестиційний потенціал країни. Середній клас виконує функцію найпотужнішого економічного постачальника шляхом сплати податків, формування основної фінансової діяльності державної і місцевої влади. Сплачуючи податки, середній клас здатний підтримувати соціально пасивне населення і тим самим виступати гарантом реалізації державних соціальних програм. Як основний платник податків він формує державний та місцеві бюджети, створює можливості розширення фінансування науки, освіти, охорони здоров'я, культури. Маючи певні матеріальні можливості, середній клас створює масовий попит на споживчі товари і послуги. У свою чергу, платоспроможний попит, представниками якого є середній клас, сприяє формуванню масштабного внутрішнього ринку. Масовий попит породжує масову пропозицію на внутрішньому ринку, тобто базу для масового виробництва, яке створює нові робочі місця, а отже сприяє економічному зростанню і підвищенню добробуту населення. Узагальнюючи наведене, можна стверджувати, що середній клас є соціальною основою громадянського суспільства, суть якого полягає у просуванні та захисті засад демократії, верховенства права та свобод громадян. Отже, без середнього класу неможливе громадянське суспільство, а без останнього – правова держава (оскільки правова держава і громадянське суспільство є взаємозалежними і взаємозумовленими явищами).

Більшість дослідників відзначають важливу соціально-економічну та соціокультурну роль середнього класу, яку він відіграє в постіндустріальному суспільстві. Відомий український вчений Е.Лібанова підкреслює, що наявність потужного середнього класу в суспільстві означає:

1. домінування в суспільстві активної життєвої позиції – прагнення самостійно забезпечувати добробут собі та своїй родині, дбати про майбутнє, зокрема про старість;
2. наявність внутрішніх джерел інвестування – населення не проїдає миттєво всі зароблені кошти, а інвестує значну їх частину в бізнес, житло, освіту тощо;
3. високий платоспроможний попит населення і відповідно масштабний внутрішній ринок – попит породжує пропозицію, тобто спричиняє до економічного зростання, збільшення зайнятості тощо;

4. демократичні принципи управління, зокрема постійні звіти владних структур – середній клас, який має належний рівень освіти, відзначається обізнаністю в своїх правах і прагненням їх відстоювати у визначених законодавствах межах.

Провідний російський соціолог Т.Заславська вказує на те, що сформовані середні прошарки населення (що ідентично в її розумінні середньому класу), володіють, з одного боку, високим інноваційним потенціалом, а з іншого – достатньою масою, що дозволяє їм робити істотний вплив на напрями суспільного розвитку, а також транслювати зразки поведінки нижнім прошаркам і у відомому сенсі вести їх за собою. Саме тут зосереджується найбільш цінний трудовий і інтелектуальний капітал суспільства, що концентрує його знання, уміння, кваліфікацію, культуру, а також енергію, волю, творчість, працьовитість [4, с. 141].

Узагальнюючи різноманітні підходи до визначення ролі середнього класу, В.Антонюк вважає, що його позитивна роль в соціо-економічній динаміці суспільства обумовлена тим, що він є стабілізатором суспільства, сприяє встановленню суспільного порядку; виступає гарантом суспільної безпеки, враховуючи інтереси різних соціальних груп та забезпечуючи їх взаємозв'язку; показує приклад заможного життя; ініціює і здійснює економічні та технологічні інновації; є основною рушійною силою ринкових реформ в умовах перехідної економіки; є надійною опорою демократичного розвитку суспільства[1, с. 268–269].

Отже, ці думки вчених свідчать про необхідність формування в постіндустріальному суспільстві потужного середнього класу, що реалізовано в країнах високого рівня розвитку, де питома вага середнього класу становить 55-60% суспільно активних громадян. В окремих країнах вона є більшою, наприклад – у Швеції, де його частка становить 80-82%.

Якщо говорити про якість життя середніх верств населення на Заході, то слід зазначити, що розрив між рівнем потреб та їх реалізацією у них значно менший, ніж у представників нижчого класу. Економічна політика на Заході проводиться, як правило, в інтересах середнього класу. Створюються умови для того, щоб кількість підприємців у сфері малого і середнього бізнесу зростала. Діяльність адвокатів, юристів, викладачів, медиків, інших професіоналів достатньо високо оплачується. Завдяки створенню сприятливих умов для середнього класу досягається політична стабільність і забезпечується економічне зростання суспільства в цілому.

Наприклад, у Польщі середній клас – це люди, які заробляють більше середнього рівня, налаштовані позитивно до усіх змін, які відбуваються у державі. Загалом до середнього класу зараховуються польські родини, в яких місячний дохід на одну особу сягає 500 євро.

При наявності достатньо заможних громадян середній клас в США – це той клас, який живе на свої заробітки, не потребує жодної допомоги від суспільства, добре влаштований, як правило, має свої власні помешкання, машину або дві, або й три. В Італії середнім класом є половина населення, хоча ще десять років тому в соціологічних дослідженнях така верства складала 60% опитаних. Цей прошарок населення має сталий достатньо високий прибуток, гарантовану систему охорони здоров'я та пенсійне забезпечення. До цього соціального класу належать автономні або наймані працівники державних та приватних підприємств. Щомісячний заробіток представника середнього класу приблизно 1,5 тисячі євро, це вже без податків та інших зборів.

У більшості країн – старих членів ЄС соціально орієнтована економіка склалася ще у другій половині ХХ століття, а перші механізми соціального захисту виникли, наприклад, у Данії, Швеції та Німеччині ще наприкінці ХІХ ст., у Великобританії – на початку ХХ ст. Але те, що ці країни протягом тривалого часу досягали нинішнього високого рівня розвитку соціально орієнтованої економіки та демократії зовсім не означає, що Україна приречена на довготривалу відсталість. Тому, вивчаючи досвід інших країн, його необхідно, безумовно, врахувати, але потрібно відшукати власні шляхи формування вітчизняного середнього класу. Подальший розвиток середнього класу в Україні пов'язаний з успішними економічними реформами і поверненням у

коло середнього класу численної інтелігенції, що і становить основу останнього в Західних країнах.

У класичних суспільствах розвиненої ринкової економіки основу середнього класу становлять малі і середні власники засобів виробництва, а саме, підприємці. Проведення реформ і розвиток ринкових відносин визначили необхідність формування й розвитку нових форм господарювання, зокрема, малого та середнього підприємництва, яке є ваговою складовою середнього класу [2, с. 240]. Завдяки малому та середньому бізнесу створюються нові робочі місця та поглинається надлишкова робоча сила, що, в свою чергу, сприяє вирішенню надзвичайно важливого соціального питання – проблеми зайнятості. Малі форми підприємницької діяльності дають можливість багатьом людям розкривати і реалізувати свій творчий потенціал. Отже, важлива роль малого й середнього бізнесу полягає в тому, що він забезпечує значну кількість нових робочих місць, насичує ринок новими товарами й послугами, задовольняє численні потреби великих підприємств, розвиває та удосконалює підприємницькі здібності населення, особливо найактивнішої його частини – середнього класу [2, с. 241].

Розвиток бізнес-середовища та формування сприятливого підприємницького клімату є одними з умов переходу України до повноцінних ринкових відносин, стійкого розвитку економіки, забезпечення стабільності в соціальній сфері та становлення нового середнього класу із ринковими ознаками.

Середній клас не може виникати автоматично, він є результатом цілеспрямованих дій держави. Політика формування середнього класу полягає у розбудові стабільного демократичного суспільства, в якому відсутня масштабна глибока бідність, корупція та розкрадання державної власності. Тобто створення такої держави, де кожний громадянин, сплачуючи свідомо податки, буде відчувати себе законодавчо захищеним, гідним членом суспільства та виконавча влада діятиме на користь своїх громадян, а не лише для своєї верхівки.

Протягом останніх років соціальна політика визначалась в якості пріоритету діяльності Уряду та супроводжувалась збільшенням соціальних видатків. Попри постійне збільшення абсолютних розмірів соціальних видатків, жодна з соціальних функцій держави досі не реалізується в кількісних та якісних параметрах, передбачених законом. Ефективність соціальних програм є вкрай низькою [12].

Слід відзначити ряд функцій держави, завдяки яким повинна здійснюватися державна підтримка малого підприємництва. По-перше, держава виступає як владна структура, що встановлює рамкові умови функціонування суб'єктів ринку, тобто розробка й контроль за дотриманням нормативно-правових актів. По-друге, держава є власником майна, що служить підставою для розпорядження й безпосереднього управління державним майном. І по-третє, держава є своєрідним інструментом економічного регулювання й стимулювання ринкових процесів [2, с. 242].

Формування стабільного середнього класу в Україні має орієнтуватися на становлення середнього класу як прошарку, що структурно складає більше половини населення країни, отримує доходи на рівні значно вищому за прожитковий мінімум та володіє власністю. Досягнення стратегічної цілі має здійснюватися через досягнення ряду під цілей, головними з яких є наступні [6, с. 21]: зростання рівня доходів населення; формування ефективного інституту власності; стимулювання підприємницької активності та само зайнятості населення; ефективна культурно-ідеологічна політика держави; об'єднання суспільства, зменшення політичного протистояння, розвиток демократії; трансформація системи освіти; самоідентифікація, формування та збереження класових цінностей, пропаганда поваги до особистості, рівності, верховенства права та забезпечення конституційних прав і свобод громадян.

У рамках політики доходів населення України має бути здійснений комплексний моніторинг доходної бази населення, забезпечені заходи сприяння підвищення доходів та формування їх оптимальної структури, за рахунок збільшення частки оплати праці у ВВП. У сфері політики соціального забезпечення доцільно реалізувати комп-

лекс заходів, спрямованих на забезпечення її страхового характеру та зменшення її бюджетно-дотаційної складової за умови обов'язкового дотримання гідного рівня мінімальних соціальних гарантій [6, с. 23].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, сьогодні перед владою та українським суспільством постало надзвичайно складне завдання: створити належні умови (політико-правові, економічні, соціокультурні та психологічні) для стабільного формування потужного середнього класу. За умов послідовного вдосконалення механізмів державного регулювання, підвищення рівня менеджменту та професійності ведення підприємницької діяльності, цей потенціал може бути перетворений у реалії, що підтверджують досвід розвинених країн ринкової економіки. Від рівня розвитку малого й середнього бізнесу, результату партнерських відносин між державою й бізнесом у значній мірі залежить ефективність подолання наслідків економічної кризи, стабілізація економічного стану, подальше просування країни шляхом соціально-економічного прогресу, забезпечення соціальних гарантій, реформування податкового навантаження, європейської інтеграції і зміцнення її глобальної конкурентоспроможності, подальший культурний розвиток та формування ідеології.

Література:

1. Антонюк В. П. Формування та використання людського капіталу в Україні: соціально-економічна оцінка та забезпечення розвитку: монографія / В. П. Антонюк // НАН України. Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2007. – 348 с.
2. Галустян Ю.М. Підприємництво як основа формування середнього класу в Україні / Ю.М. Галустян, Л.М. Лавриненко // Вісник Хмельницького національного університету. – 2009. – № 5 Т. 1. – с. 239-242
3. Геєць В. Фактори і умови формування середнього класу як стабілізуючого ядра суспільного розвитку в Україні / В. Геєць// Україна : аспекти праці – 2002. – № 8. – С. 6–14.
4. Заславская Т. И. Социальная трансформация российского общества: деятельностно-структурная конвенция / Т. И. Заславская. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Дело, 2003. – 568 с.
5. Лібанова Е. М. Трансформаційні процеси, соціальна стратифікація і перспективи становлення середнього класу / Е. М. Лібанова // економіка і прогнозування. – 2002. – № 2. – С. 34–60.
6. Рекун Г.П. Стратегія розвитку середнього класу як визначальний фактор суспільної інтеграції / Г.П. Рекун // Економіка и управление – №1. – 2010. – с. 20-25
7. Рябіка В. Формування «середнього класу» в умовах сучасного суспільного розвитку [Електронний ресурс] / В. Рябіка. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=26&c=351>.
8. Саввов А.І. Становлення потужного середнього класу в Україні. – К., 2005. – 203 с.
9. Соціальні стандарти та соціальні гарантії: теоретичні аспекти, проблеми, світовий досвід. – К. : ЦПСД, 2007. – 320 с.
9. Яблонская Т. Классы и статусы / Т. Яблонская // Эксперт. – 2007. – № 1–2. – С. 44–46.
10. Послання Президента України до Верховної Ради України від 31.05.2002 року № п0002100-02. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-02>
11. Рішення Ради національної безпеки і оборони про основні напрями фінансового забезпечення заходів щодо підвищення життєвого рівня населення у 2008 році від 12.09.2007 року № 849/2007 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0016525-07>
12. «Середній клас» по-українськи [Електронний ресурс] / М.Набока, Н.Шестюк // Радіо Свобода – Режим доступу: www.radiosvoboda.mobi/a/1562494.html#

Оксана РАДЧЕНКО

ЛЕГІТИМНІСТЬ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІД "ЧИСТОЇ ТЕОРІЇ" ДО УКРАЇНСЬКОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ПРАКТИКИ

Постановка проблеми. Як свідчать події під час Революції Гідності в Києві, в умовах політичної модернізації, коли відбувається становлення та розвиток нових інституцій державної влади особливого значення набуває проблема їх легітимізації – наскільки нові інститути та притаманні їм процедури здійснення владних повноважень сприймаються громадянами, наскільки вони відповідають провідним цінностям та потребам суспільства в цілому. А вже насамперед, суспільно-політична криза, що в ході революції ледве не переросла у громадянську війну, у своєму підґрунті має високий рівень делегітимізації політичного режиму Януковича на значній території держави.

Проблема легітимності для нової державної влади та державного управління постає дуже гостро з декількох причин. Перша причина історична – українці ніколи не поважали влади, тому що влада для українця була завжди «чужою», вони її «терпіли» і «приспосовувалися» до неї. Друга причина – відсутність досвіду демократичного урядування, що породжує протирічливі очікування в суспільстві щодо діяльності влади (з одного боку, суспільство чекає від влади, що вона буде вирішувати всі його проблеми, а з іншого, що влада не буде втручатися в особисті справи людини). А це знижує ефективність діяльності органів державної влади та провокує соціальну напругу у суспільстві. Тому, забезпечення легітимності державної влади потребує глибоких наукових досліджень щодо цього феномену та обумовлює актуальність дослідження з практичної точки зору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування класичної теорії легітимності сьогодні пов'язано з іменем відомого німецького науковця М. Вебера, який запропонував чисті форми легітимних типів панування. З часом теорія легітимності М. Вебера зазнала суттєвих змін та вдосконалень. Серед закордонних науковців, які внесли суттєвий внесок у розвиток теорії легітимності державної влади слід назвати такі імена: Д. Істон, К. Поппер, С. Ліпсет, П. Шаран, А. Лейтгарт, Г. Алмонд, Ж.-Л. Шабо, Ю. Габермас, К. Оффе, Р. Роуз, Е. Кінг. У вітчизняній науковій практиці можна виділити формування двох напрямів дослідження проблеми легітимності державної влади. Перший, це праці, в яких поняття легітимності аналізується в філософському, соціологічному та політологічному аспектах (М. Тур, С. Пролеєв, С. Рябов). Другий, містить в собі розробку питань легітимності державної влади (О. Скрипнюк, В. Горбатенко, В. Андрущенко, В. Мадіссон, В. Ребало, М. Томенко, І. Дзюбо, О. Салтовський, А. Колодій, І. Стулова, А. Сіленко, Е. Мамонтова, Ф. Рудич, В. Корнієнко, Ф. Кирилук, І. Кресіна, Є. Прегуда, І. Гладуняк, А. Волинський та ін.). Проте, у науці державне управління дослідження питань легітимності державної влади залишається недостатньо дослідженим.

Метою статті є узагальнення теоретичних концепцій щодо легітимності державної влади та з'ясувати специфіку змістовності легітимізації державного управління у сучасних умовах державотворення.



**РАДЧЕНКО
Оксана**

Олександрівна,

магістр державного управління, здобувач кафедри соціальної та гуманітарної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: у статті наведено узагальнення основних теорій легітимності. Виділено специфічні особливості легітимності державної влади. Визначено теоретичні концепції легітимізації державної влади та державного управління в Україні.

Ключові слова: влада, легітимність, державна влада, державне управління, легітимність державної влади.

УДК 323.2:35.078(477)

Виходячи з визначеної мети у статті вирішуються наступні завдання:

- прослідкувати трансформацію уявлень про легітимність державної влади;
- визначити специфічні особливості легітимності державного управління в умовах демократичного державотворення;
- окреслити напрямки створення умов для забезпечення легітимності державної влади та державного управління.

Виклад основного матеріалу. Коли мова йде про легітимність, то можна говорити про неї у класичному вебір'янському розумінні – як шанси добровільного підкорення, або ж у більш сучасному розумінні – як форма підтримки державної влади (істонівська концепція). Спробуємо простежити становлення розуміння легітимності.

В обґрунтуванні (легітимації) влади вирізнилися два головних змістовних аспекти: по-перше, визнання підлеглості, прийняття її підвладним; по-друге, виправдання панування, своєрідне звітування у його плідності з боку владарюючого. Тільки належне обґрунтування влади в обох цих вимірах створює можливість усталених й ефективних відносин панування і підлеглості поміж різними волями (тобто буттями, суттю котрих є самовизначення). «Влада повинна бути легітимною, щоб взагалі бути, існувати» – це основний принцип як конституювання, так і функціонування влади. Він засвідчує, що людина не може мати влади над людиною. Необхідна трансцендентальна підстава, щоб воля визнала над собою верховенство іншої, так само щоб воля утиснула себе розпорядженням іншого

В історично перших, архаїчних державах владарювання спирається передусім на сакральний принцип легітимації. Тут правитель виступає прямим репрезентантом Божої волі, виконуючи функції жерця. Для перших держав характерно поєднання державної і культурної влади у постаті так званого «царя-жреця», витоки якої знаходимо ще у родовому суспільстві, де влада «належить вождю, який, як правило, є також потомствений чаклун» [5, с. 225].

Осмислення влади на будь-якому її рівні, а надто у контексті самообґрунтування держави, весь час рухається навколо теми застосування сили, примусу і насильства. Це своєрідне «антисонце», у полі тяжіння якого пролягають орбіти всіх потестарних і політичних дискурсів. У відрізненні влади від примусу та насильства полягає наріжний сенс її самовираження. І разом з тим влада невід'ємна від застосування сили, що постійно спричиняє рецидиви ототожнення її з насильством. Не тільки у початкових рухах політичної думки (як от у софістів), але й у авторитетних сучасних концепціях (як от у М. Вебера) знаходимо розуміння сутності держави через поняття примусу. М. Вебер прямо стверджує: «Всякі політичні утворення – це утворення, пов'язані з насильством» [3, с. 87]; та в іншій відомій праці: «Природа політичних завдань є такою, що їх можна розв'язати, тільки вдаючись до насильства» [там же, с. 187]. Відповідно й державу М. Вебер визначає як соціальний інститут, що володіє монополією на легальне насильство в суспільстві.

Модерна республіка, на відміну від античної, ґрунтується на принципі прав людини; який, в свою чергу, спирається на концепт єдиної людської природи. Відтак відправним пунктом конституювання соціальності стає не колективність народу, а суверенна особистість – індивід зі своїми невід'ємними правами. Завдяки цьому легітимація довірою людей набуває незаперечного значення і найбільшої ваги для суверенних (самоврядних) особистостей. Не може існувати жодної влади, окрім тої, яку має кожна людина над собою. Відтак існувати як спільний здобуток влада може лише настільки, наскільки кожна з людських осіб відокремила від себе частку власної волі і передала її у розпорядження суспільної влади. Така система відношень означає, що влада легітимізується довірою людей, котрі власною волею наділяють її визначеними повноваженнями.

Відповідно вирішальну роль для конституювання публічної влади починає відігравати суспільний договір, яким самоврядні індивіди об'єднуються у націю (колективне тіло народу), створюють спільну волю у вигляді держави і передають їй певну

частку владних повноважень. Юридичним втіленням суспільного договору стає конституція.

Тип легітимації владарювання щільно пов'язаний з уявленням про джерело влади. У звичай ним є природа самих речей (справи) – тут влада невід'ємна від самого буття. У сакральних легітимаціях джерелом влади мислиться Бог, в елітарній формі легітимації ним є стан кращих – людей, котрі своїми якостями переважають інших і відтак отримують природне право на панування. У агональній легітимації джерелом влади визнається сила, а легітимація від довіри людей виходить з того, що носієм і розпорядником повноти влади є народ.

Попри всі можливі варіації у тлумаченні змісту поняття легітимності, практично всі без винятку науковці визнають легітимність у якості однієї з базових ознак державної влади. Причому, якщо в формі ідеї поняття «легітимність» існувало протягом доволі тривалого часу, то наукові основи теорії легітимації влади було закладено наприкінці XIX – початку XX століття в роботах Макса Вебера (1684 – 1920). В цьому сенсі цілком слушною видається теза В. Бачиніна, який зазначає, що незважаючи на те, що сам термін «легітимність державної влади» доволі активно використовувався ще у XVII – XVIII століттях (насамперед варто згадати французьку політичну традицію, де саме через визнання легітимності королівської влади робилися теоретичні спроби обґрунтувати її незмінність), свою концептуальну розробку це поняття отримало лише в дослідженнях М. Вебера [1, с. 126].

Тому, кажучи про визначення поняття легітимності та типів легітимного панування, ми маємо на увазі не всю ту сукупність різних точок зору щодо цієї проблеми (в цьому сенсі, розгорнутий аналіз різних підходів до аналізу проблеми легітимності надає Ю. Габермас в роботі «Криза легітимності», 1973), а, в першу чергу, позицію М. Вебера, який, за словами В. Бебика, зробив «найбільший внесок у теорію легітимності» [2, с. 145]. Фактично, таку ж оцінку теорії легітимності М. Вебера надає Д. Хелд, який пише, що веберівська класифікація типів легітимності зберігає свою наукову значимість до сьогоднішнього дня.

Більше того, на думку цього визнаного американського теоретика, саме веберівська концепція легітимності лежить в основі практично всіх без виключення сучасних теорій, які ставлять на меті розкриття змісту зазначеного поняття. За цієї причини, видається цілком обґрунтованим твердити не про два різні типи теорій легітимності (класичні і сучасні), а саме про класичну веберівську теорію та її сучасній інтерпретації. До речі, навіть ті теоретики, які виступали з критикою властивого М. Веберу «юридичного позитивізму в питаннях легітимації влади» (в такий спосіб визначає специфіку класичного веберівського підходу до проблеми легітимності В. Ковальчук), визнавали, що саме його праці дали їм поштовх для розбудови власних концептуальних теоретико-політологічних моделей легітимності та легітимації державної влади.

М. Вебер виділяв три «чисті типи легітимного панування»: легальне, традиційне і харизматичне. Завдання, яке Вебер вирішує цією типологією, вужче, аніж осягнення підстав владарювання взагалі. Він робить наголос саме на «пануванні», редукуючи до нього феномен влади і залишаючи осторонь необхідність виправдання панування для тих, хто панує. Веберівська типологія концентрується на «мотивах покірності» пануванню, яке визначається як «шанси слухняності щодо певних розпоряджень» [3, с. 157]. Складна колізія конституювання потестарності, пов'язана з тим, що учасниками влади є самочинні волі, залишається ним поза розглядом і поза розв'язанням. Фактично влада зводиться у межах даної типології до урядування та управління – виконання розпоряджень та підстав, на яких це робиться.

Разом з тим, веберівська типологія не була б настільки значущою і впливовою, якби брала до уваги самі лише мотиви покірності. Тоді, власне, не йшлося б про легітимацію, яка потребує залучення ідеї права на владу, а не голої механіки її здійснення. Вихідним пунктом веберівської концепції слугує теза: «Ті, хто панує, та їхні

підлеглі прагнуть внутрішньо впорядкувати відносини панування за допомогою певних правових засад, які надають цим стосункам «легітимності» [3, с. 157]. Основою типології є зв'язок кожного типу «із принципово відмінною структурою штабу управління і засобів, якими воно здійснюється» [там же, с. 157]. Таким чином, Вебер сам виділяє процес і процедуру управління як визначальний для його типології і концепції легітимації.

Таким чином, стабільність системи суспільно-політичного управління, так само як і стабільність держави, за М. Вебером, на пряму залежать від того, наскільки влада спромоглася сконцентрувати навколо себе своєрідний позитивний «заряд легітимності», який, в свою чергу, може мати чітко визначене джерело. Всього, як вважав М. Вебер, існує лише три джерела політичної легітимності: традиція, харизм та раціональність. В результаті чого ним і було виділено три типи влади (три типи панування): а) традиційну, б) харизматичну, в) раціонально-правову. Спробуємо їх розглянути.

Всього М. Вебер виділяв дві основні структури організації управлінського процесу, які характерні для традиційного типу легітимності. Ними є патріархальна та станова структура. В першому випадку, процес управління ґрунтується на принципі особистої залежності тих, ким управляють, від того, хто управляє. Тому, причиною реалізації управлінських рішень за таких умов є патріархальний статус володаря. Крайнім виразом подібної управлінсько-політичної структури М. Вебер вважав султанат. До речі, на його думку, в цьому випадку рівень політичного свавілля володаря є, насправді, найвищим, оскільки традицією часто освячується право такого володаря, як «глави» великої родини (зазначеною родиною виступає вся держава в цілому), на прийнятті будь-яких рішень (навіть таких, які видаватимуться його підданим несправедливими).

Причиною цього є своєрідна персоналізація традиції, коли володар розглядається не тільки як носій, але й як втілення чи уособлення цієї традиції. Така структура хоча й характеризується як жорстко ієрархічна, але, на відміну, від раціонально-бюрократичної структури управління, вона утворюється не за професійним, а за патріархальним принципом. В результаті чого політичне управління стає повністю гетерономним та гетеро кефальним [3, с. 162].

В іншому випадку, коли мова ведеться про станову структуру традиційного панування, управлінський апарат вже не розглядається як сукупність слуг того чи іншого володаря. Це дає поштовх до формування вільних управлінців. За цих умов, на думку М. Вебера, влада виявляється поділеною між вищим володарем, з одного боку, та апропрійованим і привілейованим управлінським штабом – з іншого. Утім, навіть попри певні відмінності між цими двома структурами, і в тому і в іншому випадку залишається незмінним причинний зв'язок між владним пануванням та підкоренням владі, що дозволяє розглядати станову і патріархальну структуру політичного управління лише як різні прояви одно й того ж самого типу легітимності.

Наступним типом легітимного панування, яке пропонував виділяти М. Вебер, було харизматичне панування. Як правило, коли сьогодні застосовується поняття «харизм», воно тлумачиться виключно як специфічна здатність особи концентрувати навколо себе політичну енергію, і тим самим спрямовувати маси на певні дії. Однак, насправді, для М. Вебера харизматичне панування – це не просто зв'язок «вождь – послідовники», але й доволі складана управлінська технологія, яка передбачає постійне збереження та підтримання харизми.

Саме тому, в умовах харизматичної легітимності ми часто спостерігаємо формування різноманітних культів особистості, які породжуються не стільки марнославством чи будь-якими іншими індивідуальними властивостями харизматичного лідера, скільки постають результатом об'єктивної необхідності політико-технологічного підтримання харизми, яка, по суті, виступає основою як легітимності лідера, так і легітимності тих рішень, що ним приймаються.

Вирішальною відмінністю харизматичної легітимності від традиційної є те, що остання завжди породжується певним статусом і не може існувати поза нього (це патріархальний статус володаря). Натомість, харизматична легітимність має своїм джерелом виключно індивідуальні властивості лідера, які, фактично, й складають основу того статусу, який утворюється самим же лідером. Тому, кажучи про харизматичне панування, практично завжди застосовується й поняття політичного лідерства, який виступає специфічним джерелом політичної енергії, ініціативності та оригінальності (Г. Тард) [8, с. 29-30].

Більше того, саме через особу харизматичного лідера відбувається реалізація такого значимого для політичної системи завдання як «впорядкування соціальної спільноти» [6, с. 166-177]. Паралельно з цим, застосовуючи термінологію Т. Парсонса, слід відмітити, що в умовах харизматичного панування саме харизматичний лідер виступає тим основним соціальним агентом, завдяки якому відбувається примус інших соціальних агентів до вчинення тих чи інших дій, реалізації тих чи інших рішень [7, с. 27]. Хоча, в строгому доктринальному значенні поняття «політичний лідер» та «харизматична особистість» все ж таки не є тотожними (про це мова йтиметься дещо далі).

Останнім третім ідеальним типом легітимного панування в класифікації М. Вебера є легальний чи раціонально-правовий тип. В його основі лежать певні чітко встановлені правила (які формалізуються у вигляді законів), що окреслюють сферу компетенції, повноваження та міру відповідальності у відносинах тих, хто реалізує управлінські функції і тих, на кого ця управлінська влада розповсюджується. Як вважав М. Вебер, основними засадами раціонально-правової легітимності є наступні:

- а) будь-які закони приймаються і можуть при бажанні змінюватись із дотриманням певних формальних процедур;
- б) члени об'єднання, яке здійснює владу, можуть обиратися або ж призначатися, саме це об'єднання та всі його частини є підприємствами;
- в) окремі гетерономні й гетерокефальні підприємства такого роду називають органами влади, або владними установами;
- г) управлінський штаб складається з чиновників, що призначаються керівництвом, а підлегли вважаються членами владного об'єднання (тобто громадянами).

При цьому, однією з основних заporук стабільності цього типу панування є те, що закони виступають рівною мірою обов'язковими як для тих, хто управляє, так і для тих, ким управляють. Звісно, що у носіїв державної влади завжди існує більше можливостей для самовільного трактування змісту законів.

Разом з тим, як наголошував М. Вебер, подібна раціонально-правова легітимація влади передбачає формування доволі специфічної системи управління, яку він позначив поняттям бюрократії. Загалом, проблема бюрократії в роботах М. Вебера вже неодноразово ставала предметом уваги вітчизняних та зарубіжних фахівців (серед вітчизняних авторів цю проблему докладно досліджували В. Цветков, Н. Ніжник, В. Скрипнюк, Н. Грінівецька, О. Машков та інші). Тому зараз ми зупинимось лише на декількох важливих моментах, які є принциповими для нашої розвідки.

Насамперед, слід відмітити, що бюрократія для М. Вебера є саме «найчистішим типом легального панування», оскільки бюрократ, в його розумінні, це не людина, що використовує своє посадове становище у власних цілях, а людина, яка чітко та професійно виконує законодавчо покладені на неї обов'язки. Отже, для М. Вебера є характерним таке тлумачення бюрократії, що описує її як організацію встановлену з експліцитною метою досягнення специфічних цілей, чийм засадничим принципом є адміністративна ефективність, тобто орієнтація на очікуване досягнення певних цілей [13, с. 264].

В результаті чого, сама бюрократія, за М. Вебером, є виключно реалізатором тих загальнозначимих суспільних цінностей, які були публічно артикульовані в суспільстві і закріплені на рівні права. В цьому сенсі, веберівська бюрократія, на-

справді, не здатна формулювати особисті цілі, вона лише виконує покладені на неї завдання [4, с. 230]. Загальну структуру раціонально-бюрократичного управління М. Вебер описує наступним чином. Апарат державного управління складається з окремих чиновників, які:

- 1) особисто вільні і підкорюються лише діловому службовому обов'язку;
- 2) мають стійку службу ієрархію;
- 3) мають твердо визначену службу компетенцію;
- 4) працюють в силу контракту, і відповідно, за принципом вільного вибору;
- 5) отримують постійну винагороду;
- 6) розглядають свою службу як єдину чи головну професію;
- 7) планують свою кар'єру;
- 8) працюють при повному відриві від засобів управління»;
- 9) підлягають суворій та єдиній службовій дисципліні [9, с. 72].

Водночас, генеза цієї раціонально-бюрократичної системи розглядалась М. Вебером у тісному зв'язку з розвитком раціонального типу держави і обумовлювалась такими трьома чинниками, як: а) монополізація засобів виробництва і управління, що ґрунтується на створенні постійних податкових систем та армії, які підпорядковуються центральній владі, б) монополізація центральною владою законодавства і засобів легітимного застосування сили, в) організація адміністративного апарату, що контролюється урядом.

Вагомий внесок у розвиток теорії легітимізації вніс відомий американський дослідник Д. Істон. Стрижнем його концепції є те, що однією з найбільш важливих проблем функціонування політичної системи є проблема легітимності державної влади (адже держава є центральним елементом політичної системи). Такий підвищений інтерес Д. Істона до питань легітимності та легітимації державної влади обумовлюється її тісним зв'язком з дослідженням мотивів та механізмів підтримки політичної системи. Загалом Д. Істон виділяє цілий ряд причин, чому окремі громадяни не чинять опору політичним рішенням і виконують прийняті державною владою закони навіть тоді, коли вони можуть суперечити їх власним інтересам. Спектр цих причин покриває доволі широкий перелік мотивів, починаючи від страху та конформізму і закінчуючи ідейними переконаннями. Але, найбільш стабільна підтримка державної влади, як доводить Д. Істон, ґрунтується на впевненості громадян в тому, що рішення прийняті державною владою узгоджуються з загальними моральними та правовими настановами і принципами самих громадян. Іншими словами, саме легітимація державної влади, як наголошує Д. Істон, забезпечує їй підтримку в суспільстві. Причому, легітимність державної влади засновується не на очікуванні окремими громадянами (або суспільством в цілому) якихось конкретних вигод від неї, а тому, що ці громадяни впевнені в «гідності влади та режиму» («validity of the authorities and regime») [12, с. 278].

Всього Д. Істон виділив три основні критерії, за якими може бути описаний той чи інший тип легітимності. До них він відніс:

- а) тривалість підтримки дій влади,
- б) об'єкт суспільної підтримки,
- в) зміст суспільної підтримки.

Хоча, насправді, описуючи різні типи легітимності Д. Істон вводив ще один додатковий показник. Це – характер підтримки влади, який визначався Д. Істоном за критерієм переважання раціональних чи ірраціональних (афективних) мотивів.

Відповідно до цих критеріїв Д. Істоном було виділено два основні типи легітимності політичної влади: дифузна легітимність та спеціальна легітимність (водночас, як демонструє Д. Істон, може бути застосована й інші модель класифікації типів легітимності, коли ми виділятимемо ідеологічну легітимність, структурну та персональну [12, с. 289-304]). В своїх абсолютних величинах вони являють собою дві протилежності, але в реальності, як вказував сам Д. Істон, ми маємо всі підстави говори-

ти про рівень дифузності або спеціальності легітимності. До речі, ця теза Д. Істона згодом дала підстави окремим науковцям виділити перехідні типи легітимності. Не заглиблюючись в аналіз окремих класифікаційних моделей, згадаймо бодай концепцію російського дослідника С. Єлісеєва, який в ході аналізу політичного розвитку в посткомуністичних суспільствах, виділив ще такі два «перехідні типи» легітимності як: дифузно-спеціальна та спеціально-дифузна.

В основі підходу до визначення легітимності політичної влади Ж-Л. Шабо лежала ідея структурного зв'язку між двома типами елементів: а) ті, хто здійснює управління; б) ті, хто виступають об'єктом управління. По суті, на його думку, саме поняття легітимності повинно розглядатись лише в цьому контексті і поза нього воно втрачає свій теоретичний зміст.

Тобто, конституювання владних відносин відбувається не через те, що володарі визнаються легітимними, а як раз навпаки – сама легітимність виникає як наслідок того, що сформувались певні управлінські зв'язки. За цієї причини, підхід Ж-Л. Шабо ще часто характеризують як «структурно-управлінський». Отже, виділивши два основні елементи легітимності та процесу легітимації, Ж-Л. Шабо дійшов висновку, що сам цей зв'язок повинен відповідати двом вимогам.

По-перше, влада, тих хто здійснює політичне управління повинна в певний спосіб відповідати волевиявленню тих, ким управляють (адже, якщо такої відповідності не буде, то панування перетворюватиметься на суцільне насилля).

По-друге, ті, хто здійснює політичне управління повинні бути достатньо кваліфікованими для того, щоб ефективно реалізовувати належні їм функції. Ці дві вимоги були описані Ж-Л. Шабо як демократична і технічна легітимність.

Специфіка легітимності державної влади полягає в тому, що вона має як інституціоналізовану форму так і індивідуальну. Індивідуальна форма легітимації визначається у нормативній формі. Вона проявляється у законі, традиції, моралі, підтримці певної особистості (вождю, лідеру, тирану тощо). Вона носить тимчасовий, нестійкий характер. Інституційна форма легітимації державної влади має більш стійкий характер, через закріплення певних норм, що визначають місце певної владної інституції у суспільних процесах та її здатності забезпечити стабільний розвиток суспільства.

Таким чином, легітимність є складним багатоаспектним явищем і центральним елементом функціонування державної влади. Вона знаходить свій прояв у індивідуальній легітимності – нормативному прояві підтримки діяльності влади, що визначається через традиції, мораль, законі, що характеризуються плінністю та нестабільністю та інституційній легітимності, що проявляється через функціональні особливості діяльності органів державної влади, від їхньої здатності розв'язувати суспільнозначущі проблеми та забезпечувати сталий розвиток суспільства.

Як співвідносяться індивідуальна та інституціональна легітимність з легітимністю державної влади в Україні? Коли мова йде про інституціональну легітимність українці не підкорюються владним інститутам, сприймаючи їх з насторогою. Коли мова йде про індивідуальну легітимність, українці очікують від лідерів, що вони розв'яжуть їхні проблеми. Таку ситуацію можна пояснити тим фактом, що під час виборів більшість українців підтримують лідерів політичних партій, але після їхнього обрання (тобто переходом цих лідерів зі сфери індивідуальної легітимності у сферу інституціональної) рівень добровільного підкорення падає. Саме, тому в українському суспільстві постійно присутні очікування сильного лідера, який зможе побудувати ефективні інституції влади.

Проте сильний лідер має бути легітимним, його політика – відповідати суспільним очікуванням, а дії керованих ним органів державної влади – приносити відчутні результати. В іншому випадку наростають ознаки політичної кризи, що "ведуть до ослаблення діючої влади, до зниження, насамперед, рівня її легітимації. Так виникає революційна ситуація – насамперед, як кількісний процес накопичення і посилення настроїв невдоволення" [10, с. 587].

Наукове пояснення зазначеному феномену на початку поточного року дали сучасні класики політичної науки Ларрі Даймонд, Марк Платтнер та Френсіс Фукуяма, котрі визначають три основні стратегії, що здатні забезпечити легітимність (популярність) автократичних режимів у суспільстві: економічний популізм, антизахідний націоналізм та "утримання у наморднику" ЗМІ [11, с. 232].

Якщо інтерполювати ці теоретичні викладки на українські реалії останніх років, то стає очевидним, що, по-перше деякими незрозумілими й відверто невдалими кроками Президент В. Янукович та вертикаль державної влади в цілому не тільки не втримали вітчизняні ЗМІ під своїм контролем, але й примудрилися налаштувати їх проти себе. По-друге, ідеологічне несприйняття Партією Регіонів націоналізму, поєднане з використанням Президентом України проєвропейської (отже – прозахідної) риторики унеможливило використання владою інструменту антизахідного націоналізму. По-третє, уряд М. Азарова позиціонував себе як уряд раціональної політики, тому економічний популізм українського уряду хоча й мав місце, але незначне й без особливих успіхів.

Отже, всі три можливі стратегії легітимізації українська влада використати не змогла й та тлі розгортання прапору націоналізму опозицією, підтриманою українськими ЗМІ швидко почали набирати оберти процеси делегітимізації, що й стало справжнім підґрунтям масових протестів і безладів, які переросли в Революцію Гідності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Постмайданні умови ставлять перед українським державотворенням нові надскладні завдання, найголовнішим з яких є подолання делегітимізації й відновлення легітимності системи державного управління та довіри суспільства до органів публічної влади. Новому українському уряду варто взяти до уваги думку всесвітньовідомого політолога Френсіса Фукуяма, який виокремив три обов'язкові стадії на шляху до демократії. Перша – наявність суспільної мобілізації на демократичне державотворення (політична мобілізація в Україні знаходиться на надзвичайно високому рівні). Друга – проведення вільних виборів, для чого демократично мобілізоване суспільство повинно організувати політичну партію середнього класу, оскільки громадянське суспільство, на переконання Фукуяма, не спроможне замінити політичні партії як засіб електоральної мобілізації (в Україні ж як провладні, так і провідні опозиційні партії є скоріше інструментами олігархії, аніж виразниками інтересів середнього класу). Третя стадія – формування демократичного обраних органів публічної влади, уряду "народної довіри", здатного на адекватне суспільним сподіванням надання державно-управлінських послуг та суспільних благ (станом на початок лютого 2014 р. ця умова також виглядає примарною через небажання лідерів опозиції очолити уряд і взяти участь у формуванні його повного складу – отже взяти на себе політичну відповідальність за відновлення в Україні демократії).

Проблема полягає в тому, що на думку М. Платтнера та С. Хантінгтона, демократичні активісти мобілізаційних рухів дуже часто не здатні впоратися з двома останніми завданнями, оскільки "студенти та молодь є поганими організаторами. Вони спроможні організувати демонстрації та протести, але організувати політичну партію, що зможе вийти на голосування на кожній виборчій дільниці країни – є за межами їх можливостей" [14, с. 82]. Неспроможність молоді у своїй масі до системних, продуманих стратегічних дій з демократичного урядування посилюється (й пояснюється) також відсутністю фахових знань з державного управління

Тому в нових історичних умовах постмайдану в Україні має посилитися роль і значення Національної академії державного управління при Президентові України, як головного майданчика підготовки критичної маси активних громадян українського суспільства, здатних виконати поставлені перед державною глобальними викликами завдання, знаходити компроміси й суспільний консенсус та відновити втрачену легітимність системи публічної влади.

Література:

1. Бачинин В.А. Політологія / Бачинин В. А. Энциклопедический словарь. – СПб. : Изд-во Михайлова В.А., 2005. – 288 с.
2. Бебик В.М. Базові засади політології: історія, теорія, методологія, практика / Бебик В.М. – К. : МАУП, 2000. – 384 с.
3. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Вебер М. – К. : Основи, 1998. – 534 с.
4. Макаренко В. П. Вера, власть и бюрократия: критика социологии М. Вебера / Макаренко В. П. – Ростов н/Д.: Изд-во Ростовского ун-та, 1988. – 304с.
5. Малиновский Б. Избранное : динамика культуры / Б. Малиновский. – М. : РОС-СПЭН, 2004. – 959с.
6. Парсонс Т. О структуре социального действия / Парсонс Т. – М. : Академический проект, 2000. – 880 с.
7. Парсонс Т. Система современных обществ / Парсонс Т. – М. : Аспект Пресс, 1998. – 270 с.
8. Пахарев А.Д. Политическое лидерство и лидеры / Пахарев А. Д. – К. : Знання України, 2001. – 270 с.
9. Радченко О. В. Держава і демократія : перший мультисемантичний політичний словник/ О. В. Радченко – Х. : Вид-во Асоціації докторів державного управління, 2011. – 312 с.
10. Радченко О. В. Революція / О. В. Радченко // Енциклопедія державного управління – у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 3 : Історія державного управління. – 2011. – с. 587 – 588.
11. Diamond L. Reconsidering the Transition Paradigm / Larry Diamond, Francis Fukuyama, Donald L. Horowitz, Marc F. Plattner // Journal of Democracy [National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press]. –January 2014. – Volume 25. – Number 1. – P. 86 – 100.
12. Easton D. A Systems Analysis of Political Life. – Chicago: The U. of Chicago Press, 1979. – 507 p.
13. Friedrich C. J. Bureaucracy // Encyclopaedia Americana. – N.Y.: Americana Corporation, 1973. – Vol.4. – 798 p.
14. Plattner M. Debates on Democratization : A Journal of Democracy Book / edited by Marc F. Plattner, Larry Diamond, Philip J. Costopoulos. – The Johns Hopkins University Press, 2010. – 313 p. – ISBN 978-1-4214-0567-4



МИШКО Андрій Миколайович,
начальник служби комерційної діяльності та перспективного розвитку Бердянського морського торговельного порту, м. Бердянськ.

Анотація: у статті проаналізовано нинішній стан і проблеми розвитку портового господарства України. Досліджено його участь в інтеграційних процесах світового ринку. Розглянуто недоліки функціонування галузі та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: розвиток морських портів, механізми державного управління, ефективна державна політика, транспортна інфраструктура держави, конкурентоспроможність портової галузі.

УДК 351: 338.4: 502

Андрій МИШКО

РЕАЛІЗАЦІЯ ЕФЕКТИВНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ МОРСЬКИХ ПОРТІВ КРАЇНИ

Постановка проблеми. Морські порти є складовою частиною транспортної і виробничої інфраструктури держави на напрямках міжнародних транспортних коридорів. Вони розташовані на всьому морському узбережжі України: гирловій ділянці річки Дунай, у північно-західній частині Чорного моря – у лиманах Дністровський, Сухий і Григорьєвський, у Бузько-Дніпровському лимані, в гирлах річок Південний Буг і Дніпро, у Каркинитській затоці та далі на всьому морському узбережжі Криму, на півдні й у північно-західній частині Азовського моря [1].

Порти Північно-Західного Причорномор'я (Білгород-Дністровський, Іллічівськ, Одеса, Південний, Октябрськ, Миколаїв, Херсон, Скадовськ) забезпечують транспортування зовнішньоторговельних та транзитних потоків масових вантажів далеких напрямків; обслуговують вантажопотоки Євразійського транспортного коридору.

Українські морські порти орієнтовані на перевалку сухих вантажів, частка потужностей для перевалювання наливних вантажів складає 26%. Наявність розгалуженої мережі морських портів і терміналів, які виконують роль початкових та кінцевих пунктів далеких океанічних перевезень, що зв'язують Чорноморський регіон України з країнами інших континентів, в цілому забезпечує перевалювання 35% вантажів Чорноморського регіону [2].

Державна Рада РК після проголошення про вступ до РФ націоналізувала цілісні майнові комплекси підприємств сфери управління Міністерства інфраструктури України і Міністерства аграрної політики та продовольства України, які розташовані на території півострова. Відповідну постанову ухвалено 17 березня 2014 р. на позачерговому пленарному засіданні парламенту.

У список націоналізованих об'єктів увійшли: Керченська поромна переправа, Керченський морський торговельний порт, Керченський морський рибний порт, Феодосійський морський торговельний порт, Ялтинський морський торговельний порт, Севастопольський морський торговельний порт, Севастопольський морський рибний порт, Євпаторійський морський торговельний порт. Крім того, у власність республіки відійшло майно державного підприємства "Адміністрація морських портів України" та державної установи "Держгідрографія" [3].

Євпаторійський, Севастопольський, Ялтинський, Феодосійський, Керченський торговельні порти, що розташовані на анексованій території, призначені, насамперед, для обслуговування транспортних потреб самого Криму. Такі порти, як Ялтинський і Севастопольський є перспективними для розвитку пасажирських, круїзних перевезень. Найбільші збитки буде мати Україна від привласнення Росією Феодосійського торговельного порту, який посідав друге місце в Україні по перевалці нафти й нафтопродуктів.

Як вплинуть зміни на портове господарство України? Які проблеми потрібно нагально вирішувати?

Серед основних проблем функціонування та розвитку портової галузі залишається: зниження рівня прибутковості морських портів у зв'язку із значним зношенням основних засобів (більш як 70%);

повільне оновлення основних фондів морських портів; відсутність дієвого механізму залучення приватних інвестицій для розвитку морських портів та захисту прав інвесторів; зменшення обсягу транзитних вантажопотоків у зв'язку з недостатньо розвинутою інфраструктурою морських портів; недосконалість законодавства з питань митного оформлення, перетинання державного кордону; зниження рівня завантаженості морських портів у зв'язку із зменшенням обсягу транзитних вантажопотоків; зменшення обсягів експортних вантажопотоків через морські порти у зв'язку з перевезенням вантажів іншими видами транспорту (автомобільним, залізничним); нерозвинута транспортна інфраструктура в морських портах та на під'їзних шляхах тощо [2].

Серед нових проблем, які виникають перед портовою галуззю, з'являється необхідність додаткового захисту прибережної території, виділення земельних ділянок під нові військові об'єкти, якнайшвидше збільшення вантажообігу морських торговельних портів Північно-Західного Причорномор'я, компенсація збитків від вилучення з вантажообігу Кримських торговельних портів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Чимало науковців досліджували проблеми розвитку морських торговельних портів України. Зокрема, В.В.Чередниченко досліджено основні чинники конкурентоспроможності українських портів в умовах глобалізації [1], В.М.Мірошко визначено основи стратегічного планування економічного розвитку вантажних портів України [4], С.В.Ільченко проаналізовано організаційно-економічні основи інституціонального реформування морських портів [5]. О.О.Карпенко та Г.Ю.Продченко досліджено проблеми транзитних перевезень вантажів через морські торговельні порти України [6].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В умовах поширення інтеграційних процесів та підписання асоціації України з ЄС існує необхідність пошуку механізмів та методів підвищення ефективності функціонування та розвитку морських портів.

Метою статті є аналіз державної політики розвитку морських портів України, динаміки транзитних перевезень вантажів через морські торговельні порти України, та визначення чинників, що призвели до скорочення їх обсягів, а також пропозиції щодо покращення розвитку морських портів України.

Виклад основного матеріалу. Законодавство про морські порти ґрунтується на Конституції України та складається з Закон України "Про морські порти України", Кодексу торговельного мореплавства України, Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, Земельного кодексу України, Водного кодексу України, законів України "Про транспорт", "Про природні монополії" та інших нормативно-правових актів.

Закон України "Про морські порти України" [7] регулює відносини у сфері портової діяльності, зокрема встановлює основи державного регулювання діяльності в морських портах, порядок будівництва, відкриття, розширення та закриття морських портів в Україні, порядок провадження на їх території господарської діяльності, у тому числі надання послуг, визначає правовий режим об'єктів портової інфраструктури.

Закон регулює діяльність органів виконавчої влади, що здійснюють державне регулювання, управління, державний нагляд та контроль за безпекою мореплавства, нагляд та контроль у сфері діяльності морських портів, національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, адміністрації морських портів України, власників морських терміналів, інших суб'єктів господарювання, що провадять свою діяльність у морському порту, та споживачів їхніх послуг.

Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року [2] розроблена відповідно до Закону України "Про морські порти України" з урахуванням основних засад реалізації державної політики у сфері транспорту. Вона визначає прогнози щодо вантажопотоків, завдання, основні напрями та шляхи розвитку морських портів і портової галузі в цілому.

Закон України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” [8] визначає транспортну сферу як одну з пріоритетних в економіці країни.

Найбільш значними з морських торговельних портів України є розташовані неподалік один від одного (у північно-західній частині Чорного моря) Одеський, Іллічівський і Південний порти. На їхню частку сумарно доводиться близько 70% усього вантажообігу українських морських портів. Ці порти мають найкращі морські підходи (осаду прийнятих судів – від 11,5 до 14 метрів), у той час як інші в змозі приймати судна зі значно меншим осіданням. В Одеському й Іллічевському торговельних портах перебувають і найбільші в Україні контейнерні термінали.

Дунайські порти (Рені, Ізмаїл, Усть-Дунайськ) обслуговують вантажопотоки сьомого (Критського) транспортного коридору та вантажопотоки з Донбасу та Поволжя у країни Придунав'я та Центральної Європи.

У гирловій частині найбільших українських рік Дніпра й Південного Бугу розташована інша група морських портів – Миколаївський, Херсонський, “Октябрьск”, Дніпро-Бужський (порт глиноземного заводу), що працюють як з навалочними, так і з генеральними вантажами.

На північному узбережжі Азовського моря розташовані Бердянські й Маріупольський морські торговельні порти, для яких характерна близькість до найбільш промислово-розвинених районів України – Донбасу й Придніпров'я. Експорт металу й іншої продукції цих регіонів і забезпечує основне завантаження портів [5].

Головним портом Чорного моря є Одеса. Це універсальний порт, через який проходить понад 20 млн т вантажів (20% морського транспорту України). Другий за значенням чорноморський порт – Іллічівськ, з якого курсують не лише кораблі, а й пороми до болгарського міста Варни. Через ці порти транспортують сировину, продукцію машинобудування, сільського господарства. Важливе значення мають також морські порти Херсон та Миколаїв.

В останні роки тільки близько 15% загального обсягу перевезень припадає на малий (у межах одного моря) та великий каботаж. Відповідно 85% припадає на зовнішні перевезення. У свою чергу, серед останніх близько 50% становлять експортні вантажі, близько 40% – транзитні, а понад 10% – імпорتنі товари. У структурі вантажів, які транспортують морські судна, переважають нафта, нафтопродукти, руди металів, кам'яне вугілля, будівельні матеріали.

Перевезення пасажирів морським транспортом у 2013 р. практично припинилися. На місто Севастополь, припадало понад 80% морських перевезень пасажирів, насамперед, для туристичних подорожей.

З набранням чинності Закону “Про морські порти України” у побудові роботи галузі відбулися суттєві зміни – відповідно до кращих світових практик та стандартів розмежовано адміністративні та комерційні функції. З метою виконання вимог Закону державні підприємства – морські порти – були реорганізовані. Усе стратегічне майно від них (причали, акваторії, канали, портова інфраструктура загального користування) було передано у відання спеціально створеної Адміністрації морських портів України (АМПУ), на яку покладено функції утримувати та забезпечувати ефективне використання цього майна. Зокрема, Адміністрація повинна була здійснювати модернізацію, ремонт, реконструкцію та будівництво гідротехнічних споруд, інших об'єктів портової інфраструктури, розташованих у межах території та акваторії морського порту [9].

Кабінет Міністрів України 9 січня 2014 року ухвалив Постанову “Про внесення зміни до Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію”. Документ, розроблений Міністерством інфраструктури, передбачає доповнення Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію, об'єктами, що знаходяться на балансі Державного підприємства “Адміністрація морських портів України”. Враховуючи складність ситуації на Кримському півостро-

ві та дату ухвалення Постанови, її потрібно переглянути, зокрема, уточнити перелік об'єктів. Стратегічні об'єкти України повинні залишатись у державній власності.

Нині в Україні вже успішно триває реалізація інвестиційних проектів на умовах державно-приватного партнерства не тільки у формі концесії. Зокрема, в Одеському порту продовжується будівництво причалу №35 (1-3) з перевантажувальним комплексом зерна (спільний проект з компанією ТОВ “Бруклін-Київ”) та будівництво контейнерного терміналу на Карантинному молу (спільний проект з ДП “ГПК-Україна”). Уведено в експлуатацію залізничний роз'їзд “12 км” дільниці Чорноморська – Берегова Одеської магістралі (спільний проект Одеської залізниці та ТОВ “Трансінвестсервіс” щодо збільшення пропускної спроможності ділянки Чорноморська-Берегова) [10].

Аналіз динаміки відправлення (перевезення) вантажів за видами транспорту в Україні у 1980–2012 рр. (тис. тонн) за даними Державної служби статистики [11] свідчить про те, що з 1989 р. відбулось падіння обсягів перевезень як у морському так і в річковому виді транспорту. І до цих пір Україна не досягла навіть рівня 1980 року. Після світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. обсяги перевезень впали до мінімуму.

У першій половині 2013 р. в цілому відбувалось подальше падіння обсягів перевезень вантажів у морському та річковому транспорті. Однак, у листопаді 2013 р. спостерігалось поживлення у портовій галузі. Так, Миколаївський морський торговий порт збільшив вантажообіг на 26%. Це найбільший показник вантажообігу за місяць протягом 200-річної історії існування порту.

Найбільше в листопаді 2013 р. було перероблено зерна – 608 тис. тонн, вугілля – 98 тис. тонн і металопрокату – 297 тис. тонн. Усього в структурі рекордного вантажообігу порту превалював експорт, який сформував близько 65% сукупних обсягів. Близько 25% становив імпорт; частка транзиту – близько 7% [9].

Потенціал переробки Миколаївського морського торговельного порту понад 15 млн. тонн вантажів на рік. Порт включено до списку підприємств, що мають стратегічне значення для економіки України.

Миколаївське підприємство підготувало два перспективних інвестиційних проекти: створення морського терміналу в Очакові та реконструкція 8-го причалу порту. Мета інвестиційних проектів – це диверсифікація та покращення логістики вантажів у напрямку Південно-Східної Азії та Китаю, підвищення комерційної привабливості портів Бузько-Дніпровського басейну з обробки суден [12].

Найбільш ефективними механізмами державного управління розвитком морських портів України мають бути організаційно-правові та фінансово-економічні.

Правові методи регулювання розвитку морських портів мають забезпечувати: лобювання інтересів морських портів України, захист від недобросовісної конкуренції; стимулювання збільшення вантажопотоків, встановлення сприятливих режимів діяльності для вантажовласників та судовласників, стимулювання збільшенню транзитних вантажопотоків; узгодження інтересів та встановлення взаємовигідного співробітництва між морськими портами та місцевими органами влади.

Особливого значення для забезпечення ефективної державної політики розвитку морських портів мають економічні методи регулювання. Головні джерела фінансування портової галузі – портові збори, які зобов'язані використовуватися винятково на розвиток портової інфраструктури. Сьогодні вони найвищі, порівняно з іншими державами Чорноморського басейну.

Провідними напрямками податкової політики у регулюванні розвитку портів мають бути створення умов для економічного розвитку портів; залучення коштів для фінансування інвестиційних проектів розвитку портів; застосування системи податкових пільг для портів; запровадження ефективного механізму взаємодії між портами та податковими органами. У нинішніх умовах система оподаткування стримує залучення коштів іноземних інвесторів у розвиток портів.

Україна – єдина країна в Чорноморському регіоні, яка не виділяє дотації на будівництво під'їзних шляхів до морських портів з державного бюджету. У всіх портах, що конкурують із українськими, такі дотації обчислюються мільйонами доларів. В Україні будівництво портових залізниць, естакад, автодоріг, під'їзних колій, підхідних каналів, акваторій здійснювалося винятково за рахунок портових зборів.

Стратегія розвитку морських портів до 2038 року, яка прийнята в 2013 р. у відповідності з Законом України “Про морські порти”, передбачає в довгостроковій перспективі збільшення щорічної переробки товарів портами до 210 млн тонн, залучення 26 млрд грн приватних інвестицій на розвиток об'єктів портової інфраструктури. Також у планах Стратегії підвищити на 80% ефективність використання перевалочних комплексів морських портів, створити 15 тис. робочих місць, підвищити екологічну безпеку портів.

За інформацією Міністерства інфраструктури капітальні інвестиції в рамках державно-приватного партнерства на 25 років у три морських торговельних порти Одеської області – Одеський, Іллічівський та Південний – можуть становити 70 млрд грн.

Українська суднобудівна і портова галузь також готується приступити до роботи в програмі державно-приватного партнерства. Для цього українські порти готують техніко-економічні обґрунтування з метою залучення інвестицій. Це дозволить вивести сектор на новий виробничий рівень, істотно підняти обсяги вивантаження-завантаження, налагодити високий рівень інфраструктури і поповнити Державний бюджет.

На мою думку, розвиток морських портів буде відбуватись у швидших темпах, ніж це було до анексії Росією Криму. Військові формування, які будуть сконцентровані у морських портах континентальної України, потребуватимуть харчування, новітнього оснащення, що збільшить вантажообіг у морських портах. З'являться нові робочі місця. Зростуть інвестиції у розвиток морських портів.

Враховуючи, що Феодосійський торговельний порт посідав друге місце в Україні по перевалці нафти й нафтопродуктів, порти: Одеський, Іллічівський і Південний збільшать перевалку відповідної сировини.

Ті величезні кошти, які прийдуть з метою збільшення потужності української армії, дадуть поштовх розвитку морських портів України.

Отже, основними завданнями державної політики розвитку морських портів є: підвищення конкурентоспроможності портової галузі; модернізації і розвитку об'єктів портової інфраструктури загального користування; забезпечення ефективного державного регулювання спеціалізованих послуг, що надаються в морському порту; забезпечення створення рівних і конкурентних умов для провадження господарської діяльності та отримання послуг у морському порту; забезпечення технологічного розвитку портової галузі та підготовки спеціалістів портової галузі; залучення приватних інвестицій для розвитку морських портів; активна участь у міжнародних організаціях з метою створення умов для транскордонних перевезень вантажів; приведення стандартів роботи морських портів у відповідність з європейськими тощо.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Завдяки своєму географічному положенню Україна має величезний потенціал розвитку портової галузі. Інтеграція України в світову господарську систему та активізація транзитних перевезень зумовлюють необхідність збільшення обсягів та підвищення якості транспортних послуг.

Реалізація ефективної державної політики розвитку морських портів України дозволить: підвищити імідж України як морської держави та конкурентоспроможність портової галузі; удосконалити систему державного управління портовою галуззю; впровадити дієвий механізм залучення приватних інвестицій для розвитку портової галузі; провадити морськими портами інноваційну діяльність шляхом застосування новітніх технологій, здійснення заходів з ресурсозбереження та зменшення негативного впливу на довкілля.

Україна має можливості для залучення додаткових транзитних потоків через свою територію за умови реалізації певних заходів щодо подальшого розвитку й модернізації власної транзитної транспортної інфраструктури, а також створення сприятливих умов для переміщення транзиту територією країни. У цьому контексті зростатиме роль морських портів як однієї із найважливіших ланок національної транзитно-транспортної інфраструктури.

Література:

1. Чередниченко В.В. Основні чинники конкурентоспроможності українських портів в умовах глобалізації [Електронний ресурс] / В.В.Чередниченко // Електронне наукове фахове видання “Ефективна економіка”. – 2014. – №2. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2427>
2. Розпорядження КМУ “Про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року” від 11.07.2013 № 548-р.
3. Парламент Криму націоналізував морські порти автономії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/news/politics/parlament-kryma-natsionaliziroval-morskie-porty-avtonomii-17032014140900>
4. Мірошко В.М. Стратегічне планування економічного розвитку вантажних портів України [Текст]: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.03 / В.М. Мірошко; НАН України. Ін-т регіон. дослідж. – Л., 2007. – 20 с.
5. Ільченко С.В. Організаційно-економічні основи інституціонального реформування морських портів [Текст] : автореф.дис. ... канд. екон. наук. 08.00.04 / С. В.Ільченко ; НАН України, Ін-т проблем ринку та екон.-еколог. дослідж. – О., 2007. – 20 с.
6. Карпенко О.О. Аналіз транзитних перевезень вантажів через морські торговельні порти України [Електронний ресурс] // О.О. Карпенко, Г.Ю. Продченко // Водний транспорт. – 2012, Вип. 2. – С. 123–128.
7. Закон України “Про морські порти України” від 17.05.2012, № 4709-VI. Редакція від 11.08.2013.
8. Закон України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 16 жовтня 2012 року, № 5460-VI.
9. Уряд затвердив перелік українських морських портів, відкритих для заходження іноземних суден / Матеріали сайту Кабінету Міністрів України від 06.07.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
10. Адміністрація морських портів України зможе брати участь у концесійних проектах / Матеріали сайту Державного підприємства “Адміністрація морських портів України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.uspa.gov.ua.
11. Матеріали сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
12. Матеріали сайту Міністерства інфраструктури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mtu.gov.ua>.



**ПАУТОВА
Тетяна
Олександрівна,**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління і права Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка, м. Полтава.

Анотація:
проаналізовано показники дохідної частини місцевих бюджетів, досліджено ефективність змін, внесених Бюджетним та Податковим кодексами України, здійснено оцінку законопроектів, щодо формування доходів місцевих бюджетів, а також наголошено на проблемі централізації повноважень та бюджетних коштів в державі..

Ключові слова:
місцевий бюджет, органи місцевого самоврядування, місцеві податки, децентралізація.

УДК 351.72

Тетяна ПАУТОВА

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Постановка проблеми. Конституція України гарантує місцеве самоврядування, відповідно наділяючи органи місцевого самоврядування широким колом повноважень, у тому числі спрямованих на забезпечення конституційних прав громадян, зокрема прав на житло, охорону здоров'я, безоплатну медичну допомогу в комунальних закладах охорони здоров'я, права на освіту та її безоплатність у комунальних закладах [3]. У той же час спостерігається дисбаланс між повноваженнями й фінансовими ресурсами, за рахунок яких, згідно із законодавством, повинна забезпечуватися їх реалізація. Отже, актуальною проблемою сьогодні виступає розроблення ефективного механізму забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до їх функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою формування місцевих бюджетів займається досить багато учених, зокрема В. Бакуменко, О. Амосов, А. Кондрашихін, І. Лопушинський, І. Луніна, В. Мамонова, Я. Казюк, Н. Нижник, К. Павлюк. Сучасна наукова думка зводиться до того, що бюджетні кошти в Україні значною мірою централізовані, нормативно-правова база не створює належного підґрунтя для забезпечення місцевих бюджетів достатнім обсягом фінансових ресурсів. Основним шляхом розв'язання цієї проблеми науковці визначають децентралізацію бюджетних коштів через перерозподіл податкових надходжень між бюджетами, розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо запровадження місцевих податків і зборів, запровадження програмно-цільового методу планування бюджетів.

Проблема створення ефективного механізму забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами залишається не розв'язаною до сьогодні. Значною перешкодою у її розв'язанні за наявності багатьох наукових розробок у цьому напрямі, на думку автора, виступає неналежна якість законопроектів, які вносяться на розгляд Верховної Ради України: відсутність детального аналізу, обґрунтування, комплексного прогнозування наслідків запровадження та ін.

Метою статті є проведення аналізу показників дохідної частини місцевих бюджетів, дослідження ефективності змін, внесених Бюджетним і Податковим кодексами України, а також оцінювання законопроектів, які мають на меті вдосконалення механізму формування місцевих бюджетів.

Вклад основного матеріалу. Децентралізація владних повноважень та фінансових ресурсів є основою державної політики провідних країн світу. Вагома роль надається органам місцевого самоврядування, а наявність місцевих бюджетів, окремих від державних забезпечує незалежність органів місцевого самоврядування від органів державної влади. Формування власної фінансової основи для органів місцевого самоврядування регламентована міжнародними нормативно-правовими актами: Всесвітньою декларацією місцевого самоврядування, Європейською декларацією прав міст, Постановою Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД «Про

принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках союзу», Європейською хартією місцевого самоврядування.

В Україні процес створення правової основи для формування місцевих бюджетів розпочався з набуттям незалежності та прийняттям змін до Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», де вперше регламентувалось утворення місцевих бюджетів, окремих від державного [18]. Остаточно це право було закріплене у 1996 році Конституцією України [3], положення якої відобразились у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16] та Бюджетному кодексі України [1]. Сьогодні нормативно-правова база, що регламентує процес формування місцевих бюджетів, налічує десятки законів і підзаконних актів. У той же час аналіз показників бюджетів дозволяє зробити висновок, що еволюція норм від централізованої системи управління фінансами, притаманних СРСР до децентралізованої відбувається дуже повільно, як і створення законодавчого підґрунтя для забезпечення достатнього обсягу надходжень, як і балансу між доходами та видатками.

Прорахунки нормативно-правових актів, які приймалися у перші роки незалежності України, пояснюються відсутністю фахівців, котрі б мали досвід управління системою, в якій державна влада та місцеве самоврядування є відокремленими інститутами. Нормативно-правові акти того часу досить часто були за змістом відображенням аналогів зарубіжних країн, не мали механізму їх реалізації. Наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», прийнятий у 1993 році, передбачав адміністрування податків і зборів, більшість із яких не властиві економіці України та не могли стати базою для формування доходів місцевих бюджетів: податок з власників собак, збори за участь у бігах на іподромі, за виграш на бігах, з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі тощо [17].

Прорахунки сучасних нормативних актів, на нашу думку, пов'язані із відсутністю єдиного підходу в політиці держави щодо місцевого самоврядування: у стратегічних документах та виступах представників влади постійно декларується напрям децентралізації повноважень і фінансових ресурсів, а нормативні акти, які приймають, призводять до зворотного результату.

Переконливим свідченням такого є той факт, що дотаційність 5419-ти місцевих бюджетів становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [15]. Їх коштів вистачає здебільшого на покриття захищених статей видатків. Спостерігається незадовільна ситуація щодо обслуговування Державним казначейством України рахунків органів місцевого самоврядування: наявні затримки щодо перерахування коштів, у результаті чого відбувається несвоєчасне проведення розрахунків розпорядниками коштів з постачальниками, виникнення заборгованості по виплаті заробітної плати працівникам підприємств та організацій, зі сплати податків до бюджетів, що у свою чергу негативно впливає на рівень життя територіальних громад.

Розв'язання окреслених вище проблем покладається на прийняті у 2010 році Податковий і Бюджетний кодекси України, під час розроблення яких одним із завдань була оптимізація розподілу податкових надходжень між бюджетами та формування дієвої системи місцевих податків і зборів. Ряд змін дійсно було внесено. У системі місцевих податків та зборів важливим стало скасування Декрету КМУ «Про місцеві податки і збори» [17] та запровадження статтею 10 Податкового кодексу України нових місцевих податків і зборів, які встановлюються рішеннями сільських, селищних та міських рад у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиного податку, зборів за провадження деяких видів підприємницької діяльності, за місця для паркування транспортних засобів та туристичного податку [4].

Але, як свідчать результати формування доходів місцевих бюджетів, за структурою й сумами надходжень суттєвих змін не відбулось. Так, якщо у 2009 році частка трансфертів у структурі місцевих бюджетів складала 46,7%, то за три квартали 2013

року – 51,9%. Податкові надходження у структурі доходів займають переважну частку, яка за три квартали 2013 року склали 87,1%, що є цілком логічним. Серед податкових надходжень 61% займає податок з доходів фізичних осіб, як і до внесення змін до системи оподаткування. На другому місці за обсягом знаходиться плата за землю, яка становить близько 13%, при тому місцеві податки і збори складають лише 7%. Зауважимо, що відсоток місцевих податки та зборів порівняно із цим показником до прийняття Податкового кодексу дещо зріс, адже у 2009 році він складав лише 1,1%, а за підсумками трьох кварталів 2013 року – 6,9%. Серед місцевих податків і зборів найбільшу частку – 90,6% – займає єдиний податок (4,8 млрд. грн.) [2].

Таким чином, наведені дані свідчать, що сьогодні основна частка надходжень припадає на два податки – податок з доходів фізичних осіб та єдиний податок. А отже, виникає питання щодо ефективності системи формування доходів місцевих бюджетів у частині інших джерел, визначених Податковим та Бюджетним кодексами України. Підкреслимо і той факт, що податок з доходів фізичних осіб ураховується при визначенні міжбюджетних трансфертів та не належить до місцевих податків і зборів, а відповідно органи місцевого самоврядування не мають достатніх важелів впливу на його адміністрування.

Неподаткові надходження за три квартали 2013 року займають лише 11% у структурі доходів місцевих бюджетів та склали 11,2 млрд. грн. Найбільшу частку займають власні надходження бюджетних установ – 72,4%, адміністративні збори й платежі – 16,8%, доходи від власності та підприємницької діяльності – 3,9%, інші не податкові надходження – 6,9% [2]. Досить невелика частка неподаткових надходжень у структурі місцевих бюджетів пояснюється як обмеженістю ресурсів, за рахунок яких можна отримати надходження, наприклад, щодо отримання надходжень за рахунок здавання в оренду майна, що перебуває у розпорядженні органів місцевого самоврядування, так і в багатьох випадках відсутності належної уваги та активності органів місцевого самоврядування стосовно залучення таких коштів, наприклад у питанні визначення вартості майна, підприємницької діяльності тощо.

За показниками місцевих бюджетів останніх років можемо констатувати, що зміни, внесені Податковим кодексом України, мають як позитивні, так і негативні наслідки. До збільшення надходжень призвело підвищення ставок з плати за землю та за рахунок зміни умов проведення нормативно-грошового оцінювання землі й зарахування 100% єдиного податку до бюджету розвитку. Водночас, не сприяє збільшенню надходжень до місцевих бюджетів заміна податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів на збір за першу реєстрацію транспортного засобу, що призвело до зменшення фінансових ресурсів для проведення ремонту доріг, оскільки даний податковий платіж входив до спеціального фонду бюджету міста. Також втрати спричинила відміна ринкового збору та збору за використання місцевої символіки.

Нині до Верховної Ради України подано досить багато проектів нормативних документів, спрямованих на збільшення доходної частини місцевих бюджетів, але у багатьох випадках ці документи, як і ті, що їм передували, мають прорахунки або не мають достатнього обґрунтування чи механізму реалізації. Розглянемо деякі з них.

Запропоновано зміни щодо зарахування частки загальнодержавних податків до місцевих бюджетів. Така практика має позитивний досвід у багатьох зарубіжних країнах. Наприклад, у законопроекті № 2918 запропоновано внести зміни до статті 64 Бюджетного кодексу України, відповідно до яких податок на прибуток підприємств повинен бути включений до переліку доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Головним науково-експертним управлінням надано висновок, де зазначено, що вилучення зі структури доходів Державного бюджету України цього податку може створити певні ризики фінансування загальнодержавних бюджетних програм: до місцевих бюджетів слід спрямовувати не 100% податку на прибуток під-

приємств, а його певну частину – 25–30%, що стимулюватиме місцеві органи влади створювати більш сприятливі умови для розвитку бізнесу [7].

Проектом Закону України № 2242а запропоновано перераховувати до другого кошика доходів місцевих бюджетів 20% податку на прибуток підприємств та змінити порядок зарахування до Державного бюджету України ряду інших податків і зборів [9]. Головним науково-експертним управлінням визначено, що законопроект може бути прийнятий за основу, але потребує детальних розрахунків.

Ряд законопроектів стосуються змін у частині адміністрування податку з доходів фізичних осіб:

– Проектом Закону України № 2527а запропоновано надати право фізичній особі звернутися з заявою до свого податкового агента про спрямування податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання [14]. На нашу думку, такі зміни, з одного боку, надають право члену територіальної громади власним рішенням направити кошти до бюджету своєї громади, проте, з іншого боку, якщо особа працює на території іншої громади та користується її інфраструктурою, то справедливим є відрахування до бюджету цієї громади. Крім того, викликає сумнів активність самих платників податків.

– Проектом Закону України № 2478а також запропоновано зміни до статей 65, 66 Бюджетного кодексу України щодо збільшення відрахувань податку на доходи фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування. За висновком Головного науково-експертного управління цей законопроект направлено на доопрацювання, адже обґрунтування не містить відповідних розрахунків щодо наслідків його запровадження, а також спостерігається несумісність з іншими статтями Бюджетного кодексу України [10].

З урахуванням проблем, які виникають із казначейським обслуговуванням місцевих бюджетів, вносяться законопроекти, направлені на зміну існуючої системи:

– Проект Закону України № 2465а пропонує встановити відповідальність органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, та їх керівників за використання їх співробітниками коштів місцевих бюджетів без згоди органів місцевого самоврядування. Головне науково-експертне управління вважає, що доцільно було б у Бюджетному кодексі України врегулювати не тільки відповідальність органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, за використання коштів місцевих бюджетів без згоди органів місцевого самоврядування, але й встановити відповідальність за порушення терміну виконання платіжних доручень розпорядників коштів місцевих бюджетів за наявності коштів на їх рахунках [8].

– Проект Закону України № 3652 пропонує залишати такі кошти на рахунках на наступний бюджетний період, а не списувати, як це передбачено Бюджетним кодексом сьогодні [12]. На нашу думку, ці зміни дійсно матимуть позитивний ефект.

– Проект Закону України № 2283 пропонує дозволити Верховній Раді АРК і місцевим радам самостійно визначати, через які фінансові установи будуть обслуговуватися місцеві бюджети. Проте, у висновку Головного науково-експертного управління не йдеться про те, що цей законопроект варто запроваджувати, оскільки визначений у п. 3 ч. 1 статті 7 Бюджетного кодексу України принцип самостійності місцевих бюджетів не передбачає наділення місцевих бюджетів правом самостійно визначати порядок їх обслуговування. Крім того, реалізація цього законопроекту (у разі його прийняття) потребуватиме створення в місцевих фінансових органах обласного та районного рівнів додаткових структурних підрозділів для забезпечення касового виконання бюджету й введення додаткових посад у сільських та селищних радах [11].

Деякі законопроекти фактично зводяться до відновлення нормативу відрахування до бюджету м. Києва в розмірі 100% податку на доходи фізичних осіб, який діяв до грудня 2010 року. Головним науково-експертним управлінням зазначені законопроекти визнані такими, що потребують доопрацювання [5]. На нашу думку, це є не справедливим стосовно інших громад.

– Проект Закону України № 2334 «Про внесення змін до статті 6 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» пропонує спрямувати плату за нотаріальне оформлення нерухомого майна до бюджету населеного пункту, де розташоване це майно. Пояснюється це тим, що нотаріуси працюють у районних та обласних центрах, відтак громади сіл, селищ, малих міст, де нотаріуси відсутні, втрачають це джерело доходів. Головне науково-експертне управління вважає достатньо обґрунтованими наведені у Пояснювальній записці до законопроекту аргументи на користь прийняття законодавчої пропозиції [13].

Досліджуючи питання формування місцевих бюджетів, відзначимо і проблеми, що спостерігаються й у процесі міжбюджетних відносин: структура міжбюджетних трансфертів за три квартали 2013 року складається так: 51% – дотація вирівнювання, 43% – субвенції із соціального захисту населення, 6% – інші трансферти [2]. Існує ряд проблем щодо законодавчого регулювання своєчасного перерахування коштів, їх розподілу та спрямування. Тому в цьому аспекті також передбачені законодавчі зміни. Проект Закону № 3618 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо порядку використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам)» запроваджує чіткий розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності: 70% – на реконструкцію, а 30% – на будівництво [6]. У той же час, на нашу думку, доцільніше було б надати право органам місцевого самоврядування розподіляти цю субвенцію, виходячи з нагальної потреби.

Висновки та перспективи подальших досліджень. При тому, що процес розроблення та вдосконалення нормативно-правової бази в частині формування місцевих бюджетів триває в Україні більше 20-ти років і протягом усього цього періоду проблема централізації фінансових ресурсів та відсутності балансу між повноваженнями, покладеними на органи місцевого самоврядування, й фінансами, які направляються на їх здійснення, залишається неподоланою. При тому, що політики, науковці, територіальні громади постійно наголошують на необхідності прийняття відповідних нормативних актів, пропонують зміни до законодавства, упроваджені нові Бюджетний та Податковий кодекси України, результативні показники місцевих бюджетів свідчать, що тенденції залишаються незмінними: місцеві бюджети дотаційні, більшою мірою формуються за рахунок міжбюджетних трансфертів, місцеві податки і збори займають замалу частку у структурі доходів. Ситуацію загострюють проблеми, пов’язані з казначейським обслуговуванням, адже органи місцевого самоврядування не мають змоги розпоряджатися власними коштами.

На опрацюванні в юридичному департаменті Адміністрації Президента України Проект Указу Президента України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», положення якого стосуються й фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування [15]. Але зазначений документ, також як і попередні, містить декларативні положення без конкретики та механізмів упровадження.

Поліпшити ситуацію можна було б у разі перерозподілу податкових надходжень між бюджетами паралельно з повноваженнями між органами влади відповідно до принципу субсидіарності. Водночас, із проаналізованих вище законопроектів та висновків Головного науково-експертного управління до них можна констатувати, що окремою проблемою виступає неналежна якість законопроектів, які подаються: відсутні необхідні розрахунки, котрі підтверджують ефективність запропонованих змін та їх комплексний вплив на всю систему, відсутність узгодження з іншими нормативними актами, а деякі законопроекти взагалі однобоко лобіюють інтереси окремих населених пунктів чи регіонів.

Відсутність комплексного підходу та затягування на роки розв’язання проблем місцевого самоврядування, прийняття конкретних норм, направлених на децентра-

лізацію, з урахуванням потреб як державного управління, так і місцевого самоврядування та розроблення конкретних шляхів в цьому напрямі на основі детальних розрахунків усіх наслідків має лише негативні наслідки, адже проблеми, пов'язані з відсутністю фінансів, накопичуються, а відповідно їх розв'язання потребуватиме більших ресурсів.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року №2456-VI [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2013 року [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/558/>
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року №254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
4. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року №2755-VI [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо зарахування податку на доходи фізичних осіб до доходу бюджету міста Києва): Проект Закону від 13.12.2012 №1090 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45068.
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо порядку використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам): Проект Закону України від 14.11.2013 №3618 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49069
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо сплати податку на прибуток підприємств до бюджетів місцевого самоврядування): Проект Закону від 23.04.2013 №2918 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46772.
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо встановлення відповідальності органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, та їх керівників за використання їх співробітниками коштів місцевих бюджетів без згоди органів місцевого самоврядування: Проект Закону України від 02.07.2013 №2465а [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47683.
9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо змін у складі доходів і нормативах відрахувань до державного і місцевих бюджетів: Проект Закону України від 13.11.2013 №2242а [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47280.
10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо розподілу надходжень від податку на доходи фізичних осіб: Проект Закону України від 03.07.2013 №2478а [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47708.
11. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Проект Закону України від 12.03.2013 №2283 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45750.
12. Про внесення змін до статті 57 Бюджетного кодексу України щодо збереження залишків коштів державного бюджету на рахунках місцевих бюджетів на наступний бюджетний період: Проект Закону України від 20.11.2013 №3652 [Електронний ре-

сурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49119.

13. Про внесення змін до статті 6 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито»: Проект Закону України від 19.02.2013 року №2334 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45803.

14. Про внесення змін до статті 64 Бюджетного кодексу України (щодо зарахування податку на доходи фізичних осіб до відповідного місцевого бюджету за податковою адресою платника податків-фізичної особи): Проект Закону України від 04.07.2013р. №2527а [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47781.

15. Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Проект Указу Президента України [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/regional-dev/samovryaduvannya/>.

16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

17. Про місцеві податки і збори: Декрет Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 №56-93 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=56-93>.

18. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон УРСР від 07.12.1990 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207>

19. Фінансова система регіонів: методологія, аналіз, практика / Під загальною редакцією В. К. Присяжнюка, А. Б. Кондрашихіна / Андрос С. В., Анішин А. С., Багнюк Ю. В., Вахович І. М., та ін. – К. : АМУ, 2012. – 383 с.

Євгеній ФЕДОРЧУК

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ
ДО РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСУ
РЕГІОНУ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Постановка проблеми. Транспорт є обслуговуючою галуззю народного господарства і грає величезну роль в господарському, соціально-культурному будівництві. Його основне завдання – своєчасне, якісне та повне задоволення потреб народного господарства і населення в перевезеннях. Від успішної роботи транспортних підприємств залежать ефективність промислового та сільськогосподарського виробництва, розвиток товарообігу і торгівлі.

Державна політика становлення та розвитку транспортного комплексу України передбачає забезпечення своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва у перевезеннях, створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту всіх форм власності та входження транспортного комплексу України до європейської і світової транспортної системи.

Корінні зміни, що відбуваються в економіці України, обумовлюють необхідність формування нової системи державного управління транспортним комплексом. Відмова від методів, властивих централізованої плановій системі, втрата державою можливості прямого адміністративного управління транспортним комплексом вимагають розробки нового організаційно-економічного механізму регулювання транспортної діяльності.

Для вирішення зазначених питань Кабінет Міністрів України схвалив Транспортну стратегію України на період до 2020 року. Реалізація Стратегії дасть змогу: модернізувати транспортну систему та підвищити ефективність її функціонування; задовольнити потребу національної економіки і населення у перевезеннях та підвищити якість і доступність транспортних послуг; забезпечити своєчасність доставки вантажів; удосконалити систему управління транспортним комплексом тощо [1, 2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато робіт висвітлюють проблеми вдосконалення господарського механізму в сфері транспорту. Зокрема: технологічне оновлення виробництва, нові концептуальні підходи до стратегічного планування і вибір галузевих пріоритетів розвитку. Значний внесок у розробку теорії та методології державного регулювання транспортного комплексу зробили вітчизняні та зарубіжні дослідники: Г. Д. Ейтутіс, О. С. Ігнатенко, О. М. Ложачевська, Г. І. Міщенко, Ю. Є. Пашенко, В. Й. Развадовський, Д. А. Тимоха, А. М. Ткаченко й ін. Основу державного управління транспортним комплексом також складають праці відомих фахівців з організації державного управління та регулювання різних сфер життєдіяльності суспільства, а саме: В. Б. Авер'янова, Ю. С. Бараша, В. М. Гурнака, О. А. Дегтяра, О. В. Довгальнової, Н. Г. Діденко, О. М. Іваницької, О. С. Ігнатенко, Г. І. Міщенко, А. М. Новікової, М. Л. Погребиського, А. І. Семенченка, А. М. Ткаченко, Д. А. Тимохи, О. В. Шкідченко та ін. Але поза увагою дослідників ще залишаються важливі питання теоретичних та науково-методичних підходів до розвитку транспортного комплексу України.

У документах, що регламентують діяльність у транспортній галузі, увага зосереджена на плануванні, організації та контролі. Але



**ФЕДОРЧУК
Євгеній
Данилович,**

аспірант кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: стаття присвячена розгляду теоретико-методологічних підходів до розвитку транспортного комплексу в контексті державного управління з урахуванням економічного потенціалу регіону.

Ключові слова: розвиток, транспортний комплекс, державне управління, регіон, теоретико-методичні підходи.

УДК 354:656.078

нормативні документи основної ланки транспортної галузі часто носять формальний характер і не сприяють розв'язанню протиріч та покращенню результатів діяльності. Опрацювання нових теоретико-методологічних підходів з урахуванням здобутків сучасної управлінської думки, забезпечення балансу інтересів усіх учасників транспортного процесу, посилення впливу ринкових механізмів на діяльність підприємств транспортного комплексу має стати важливим напрямком удосконалення структурно-функціонального забезпечення реалізації державної політики в розвитку транспортної сфери України.

Метою статті є розгляд теоретико-методологічних підходів до розвитку транспортного комплексу в контексті державного управління з урахуванням економічного потенціалу регіону.

Вклад основного матеріалу. Позиція активного державного впливу на процеси, що відбуваються на транспорті в Україні має історичні корені. Основи транспортного комплексу були закладені ще в середині 1950-х рр., з появою Інституту комплексних транспортних проблем Академії наук – пізніше Держплану СРСР. З цього моменту дослідження з проблем єдиної транспортної мережі набули характеру цілеспрямованих досліджень і координуються науковою діяльністю [7].

Вчені-транспортники І. В. Кочетов, В. І. Петров, В. В. Повороженко та ін., сформували на цьому етапі нову систему економічної інформації для забезпечення збалансованості транспорту з іншими галузями народного господарства. У цей період поряд з поняттями «транспортна мережа», «транспортна система» в науковий обіг було введено і поняття «транспортний комплекс». Транспортний комплекс – сукупність основних виробничих об'єктів (транспортних засобів) всіх видів транспорту та забезпечення їх матеріальних і нематеріальних об'єктів (транспортної інфраструктури) [5].

У 1960-70-х рр. Інститут комплексних транспортних проблем продовжив роботу з питань єдиної транспортної системи. У 1980-90-х рр. велика увага приділялася вирішенню таких завдань, як аналіз тенденцій у розвитку вантажопотоків, прогнозування основних напрямів науково-технічного прогресу на транспорті як умови інтенсифікації роботи його підприємств і організацій, прогнозування на основі багатфакторних та оптимізаційних моделей основних показників розвитку в транспортній сфері (В. Н. Костров, В. А. Персіанов, В. І. Сергєєв, Н.С. Усков й ін.).

Фахівці в галузі транспортної науки вважають транспорт самостійною сферою матеріального виробництва, яка володіє рядом особливостей, що відрізняють її від інших галузей господарства. Так, незважаючи на те, що транспорт не виробляє речової продукції, його діяльність збільшує суспільне багатство, а саме переміщення вантажів і людей, що є процесом виробництва. Крім цього, транспорт є одним з найважливіших компонентів ринкової інфраструктури. В даний час його функція полягає в з'єднанні виробничих ресурсів у процесі відтворення та забезпечення їх доступу на ринок. Іншими словами, транспорт з'єднує час і простір, що розділяють виробників, покупців і продавців. В економічному плані він послаблює часовий і просторовий розрив між виробництвом і споживанням.

Особливе місце в транспортному комплексі займає інфраструктура, оскільки є загальною умовою матеріального виробництва, має істотне загальноекономічне, соціальне, культурне і політичне значення, виконує загальнодержавні господарські та інші функції. Як вид діяльності, транспортний комплекс носить міжгалузевий характер і це дає підставу вважати його міжгалузевим комплексом. Транспорт у своїй якості здатний активно впливати на процес розширеного виробництва, прискорюючи або сповільнюючи його, збільшуючи масу готової продукції, палива і сировини, що знаходиться в процесі обігу, або скорочуючи її [3].

Слід зазначити, що термін «інфраструктура» вперше був використаний в СРСР для позначення об'єктів і споруд, що забезпечують діяльність збройних сил. Пізніше під інфраструктурою стали розуміти сукупність галузей, необхідних для ефективного функціонування підприємств сфери матеріального виробництва. Транспортна

інфраструктура являє собою частину сфери транспортного виробництва, яка сприяє отриманню його кінцевої продукції – транспортних послуг, і відноситься до спеціальної інфраструктури ринку. Інфраструктура ринку – комплекс інститутів, що забезпечують нормальне, безперервне його функціонування, або беруть на себе вирішення допоміжних завдань товарно-грошового обороту між основними суб'єктами ринку [10].

Вченими-транспортниками велика увага приділяється проблемам розвитку транспортної галузі і на рівні регіону [5, 6]. При цьому відзначається залежність проблем функціонування транспорту від ефективності економічного і соціального розвитку регіонів. Зокрема, спеціалізація регіонів і завдання їх розвитку роблять безпосередній вплив на транспортний комплекс регіонів. Водночас, транспортний фактор впливає на розміщення виробництва, його ефективність, тобто можна досягти раціонального розміщення і використання продуктивних сил. Було доведено, що розвиток транспорту істотно впливає на зростання ефективності функціонування регіонального та народногосподарського комплексу шляхом: скорочення втрат продукції в процесі її руху за елементами інфраструктури; скорочення втрат робочого часу, пов'язаних з несвоєчасністю і некомплексністю поставок засобів виробництва; підвищення мобільності виробничих ресурсів і скорочення доцільної величини запасів засобів виробництва і прискорення доставки товарів споживачам й ін.

Однак для обґрунтування ключових напрямків вдосконалення транспортної системи з урахуванням економічного потенціалу певного регіону необхідно додатково враховувати стратегічні зміни в основних системоутворюючих сферах: макроекономічної, технологічної та інституційної. До теперішнього часу на зазначених рівнях транспортної системи утворилися і мережеві структури хоча вони й не являють собою єдине ціле в усіх відношеннях (адміністративно-управлінських, технологічних, правових й ін.), проте істотно впливають на ефективність функціонування транспортного комплексу і тому повинні враховуватися при організації державного управління в транспортному комплексі [3].

Таким чином, при безумовних галузевих і регіональних відмінностях у транспортній системі на макрорівні держава об'єктивно має розглядати транспорт як єдиний об'єкт управління. Тільки погоджений розвиток і організація ефективної взаємодії різних видів транспорту з урахуванням заходів державного управління роблять його єдиним комплексом, і забезпечують додатковий системний ефект.

Вирішення проблем розвитку транспортних систем регіонів може бути засноване на різних методах управління: програмно-цільового, нормативно-цільового, проблемно-програмного та ін [9].

Програмно-цільовий підхід в системі державного управління має глибоке теоретичне обґрунтування і підтвердив свою спроможність за результатами широкої світової практики. Суть його полягає в концентрації інвестиційних та інших ресурсів на обмеженій кількості базових напрямів відповідно з системою цілей і визначається на період, що охоплює термін дії якої-небудь програми на основі всебічного аналізу суспільних потреб і закономірностей розвитку економіки і суспільства в цілому.

Нормативно-цільовий підхід є методологічною основою для узгодження норм витрачених ресурсів і розподілу прибутку всередині корпоративної групи учасників транспортного процесу залежно від кількості та якості робіт. Конкретні цілі при цьому підході замінені системою нормативних обмежень, а об'єктами управління є показники інтенсивності розвитку підприємств – учасників транспортного процесу. Нормативно – цільовий підхід побудований на принципах самоорганізації процесу, що розвивається.

Проблемно-програмний підхід, як методологічний принцип базується на синтезі різних прийомів і методів планування та організації управління (в першу чергу програмно-цільового методу), підлеглих наступної логічної послідовності розробки системи: «проблема – цілі – система заходів – цільове спрямування ресурсів – ефективне використання ресурсів» [4].

Проблемно-програмний підхід у першу чергу пов'язаний зі стратегічним плануванням. Саме стратегічні плани носять не тільки перспективний, але і проблемний характер, а виділення великих проблем можливе лише в рамках концепції стратегічного плану.

В умовах проведеної інституційної політики держави важливу роль у розвитку транспортного комплексу відіграє управління його основними структурами, що ґрунтується на індикативних методах управління. Індикативне планування являє собою не директивне, а відповідне планування на державному рівні. Індикативні плани, або плани-прогнози складаються з метою надання допомоги господарюючим суб'єктам і фірмам в розробці власних планів виходячи з бачення економічного майбутнього державними органами і залученими науковими організаціями. Індикатор можна визначити як орієнтований економічний показник, вимірювач, що дозволяє певною мірою передбачити, в якому напрямі слід очікувати розвитку економічних процесів [11]. Облік основних положень цього методу важливий для формування механізму узгодженого розвитку видів транспорту та інфраструктури на всіх рівнях управління.

При розвитку регіональних транспортно-логістичних систем першорядне значення набуває розробка методологічних принципів і теоретичних засад розвитку транспортного комплексу в цілому та його окремих складових. Деякі автори [9] в запропонованій схемі управління розвитком регіонального транспортного комплексу особливе значення надають поєднанню проблемних ситуацій і відповідних управлінських рішень, які повинні забезпечити адаптивну поведінку системи в умовах постійно мінливого оточення.

Таким чином, системний розвиток транспортного комплексу на основі економічних прогнозів і програм соціально-економічного розвитку можливе лише за умови випереджального планування та виконання цілісного комплексу науково-дослідних робіт, які охоплюють на єдиній методологічній основі державний, міжрегіональний, регіональний і галузевий рівні. При цьому перехід до організації транспортного комплексу України на принципово нових ринкових умовах обумовлює деяку необхідність зміни поглядів на роль транспортного комплексу у розвитку регіонів країни і виявляє ряд нових завдань підвищення його економічної ефективності, базою яких є система стратегічного управління.

З урахуванням того, що стратегія являє собою узагальнюючу модель дій, необхідних для досягнення поставлених цілей управління на основі обраних критеріїв (показників) та ефективного розподілу ресурсів [12], під стратегічним управлінням транспортного комплексу нами розуміється управлінська діяльність, що спрямована на досягнення поставлених цілей в умовах нестабільного, конкурентного, ринкового середовища, що включає діагностичний аналіз стану транспортного комплексу, стратегічне планування і реалізацію обраної стратегії. Стратегічне планування в транспортному комплексі – це відповідно процес розробки стратегічного плану розвитку транспорту шляхом формулювання цілей і критеріїв управління, аналізу проблем і середовища, визначення стратегічних ідей і конкурентних переваг, вибору сценаріїв і базових стратегій розвитку, прогнозування соціально-економічного розвитку.

Основою процесу вибору напрямку розвитку транспортного комплексу є виконання двох базових завдань стратегічного управління: аналіз середовища та розробка стратегічного бачення. Особлива увага повинна бути приділена також завершальному етапу в процесі розробки стратегії транспортного комплексу – оцінці обраної стратегії. Вона полягає в аналізі правильності обліку при виборі стратегії ключових факторів. Головним критерієм оцінки є досягнення цілей. Якщо стратегія приведе до досягнення цілей, то далі необхідно перевірити її на відповідність вимогам оточення, а також новим можливостям організації з урахуванням загроз, викликів зовнішнього середовища, що визначають ризики організації.

Ми вважаємо, що стратегія розвитку транспортного комплексу на міжрегіональному рівні повинна розглядатися нами як єдина система заходів, спрямованих на

реалізацію довгострокових завдань соціально-економічного розвитку транспорту регіонів з урахуванням раціонального внеску кожного виду транспорту. При цьому вона визначається з урахуванням реальних передумов і обмежень в розвитку. Крім цього, аналіз літературних джерел показує, що на сучасному етапі найбільш дієвими інструментами інтегрованого управління економічним розвитком транспортного комплексу на міжрегіональному рівні є стратегічний менеджмент і транспортний маркетинг, які визначають цикл його стратегічного планування.

Погоджений розвиток всіх елементів транспортної інфраструктури вимагає виконання найбільш ефективних методів та інструментів управління інтеграційною діяльністю, серед яких особливе місце займає кооперація. Кооперація суб'єктів ринку у формі співробітництва та партнерства, як показують дослідження, є ефективним способом взаємодії. Особливості технологічного укладу виробництва транспортних послуг об'єктивно ведуть до співпраці, партнерства всіх учасників процесу, включаючи державу. В системі управління взаємодія транспортних підприємств, вантажовласників, регіонів, галузей, приватного бізнесу та держави можливе на основі різних форм кооперації та партнерства.

Серед існуючих форм кооперації: для підприємств транспорту найбільш реально співвиробництво і стратегічний альянс; для вантажовласників – стратегічний альянс (асоціація вантажовласників); для регіонів – асоціації та інші форми економічного співробітництва в рамках державного управління розвитком транспорту; на рівні країни – асоціація транспортників; у сфері приватного бізнесу і держави – державно-приватне партнерство [13].

Одним з основоположних елементів теорії змішаної економіки, є встановлення системи партнерських відносин між державою і приватним бізнесом. На практиці вона реалізується у формі певного інституційного середовища, сукупності взаємозв'язків і механізму регулювання [8].

Державно-приватне партнерство в галузі розвитку регіональних транспортних систем може стати, на наш погляд, ефективною формою з'єднання ресурсів держави (публічно-владних структур) і приватного бізнесу для вирішення соціально орієнтованих проектів вигідних і для держави, і для бізнесу, і для громадян. Їх формування при цьому має здійснюватися з інноваційного типу організаційно-економічної взаємодії.

Висновки та перспективи подальших досліджень. При організації державного управління транспортним комплексом необхідно враховувати специфіку сформованих транспортних структур, що знаходяться в процесі формування і розвитку, насамперед на галузевому та регіональному рівнях управління. Однак при безумовних галузевих і регіональних відмінностях у транспортному комплексі держава розглядає його як єдиний об'єкт управління і регулювання.

Розробка регіональних складових єдиної програми розвитку транспортного комплексу України – це цілеспрямований процес мобілізації можливостей всіх регіонів. Регіональні програми являють собою різновид цільових програм і служать інструментом регулювання і управління стратегією економічного, соціального і науково-технічного розвитку, формою господарської діяльності, способом пріоритетної концентрації ресурсів для вирішення нагальних, першочергових проблем регіонів. При цьому можна виділити три рівня державного управління програмами розвитку транспортного комплексу: державний, міжрегіональний і регіональний. З урахуванням цього і формується стратегічний підхід до державного управління розвитком транспортного комплексу.

Системний підхід та інтеграція зусиль усіх учасників процесу розвитку транспортного комплексу в досягненні спільної мети змушують осіб та органи, що приймають рішення, визнавати взаємозв'язок і взаємозалежність між складовими елементами ринку і множинність функцій, пов'язаних з реалізацією механізму розвитку. Це може бути досягнуто тільки за рахунок відмови від чисто галузевого підходу і переходу до корпоративної культури управління, системного мислення, при якому

відповідальність за розвиток транспортного комплексу є інтегративною функцією бізнесу і держави, але рішення з цих питань необхідно узгоджувати.

Системний підхід дозволяє побачити досліджуваний об'єкт як комплекс взаємопов'язаних підсистем, об'єднаних спільною метою, розкрити інтегративні зв'язки і тому повинен бути прийнятий в якості методологічної основи при формуванні сучасної організації державного управління розвитком транспортного комплексу.

Перехід до організації функціонування транспортного комплексу України на принципово нових ринкових умовах визначає ряд нових проблем підвищення його економічної ефективності на базі вдосконалення системи стратегічного управління, що є пріоритетною сферою відповідальності держави.

Література:

1. Розпорядження КМУ від 15. 12. 2010 р. № 2264-р. «Про підписання Угоди про фінансування програми «Підтримка впровадження транспортної стратегії України» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://document.ua/pro-pidpisannja-ugodi-pro-finansuvannja-programi-pidtrimka-v-doc40948.html>.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 року № 2174-р. «Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://document.ua/pro-shvalennja-transportnoyi-strategiyi-ukrayini-na-period-d-doc39244.html>

3. Будрина Е. В. Проблемы формирования и управления развитием регионального рынка транспортных услуг /Будрина Е. В. – СПб. : СПбГИЭУ, 2002. – 276 с.

4. Гранберг А. Г. Прогнозы развития экономики – основа программно-целевого подхода к модернизации транспортного комплекса / А. Г. Гранберг, В. Н. Разбегин // Сборник материалов круглого стола: «Транспортная стратегия и экономический рост России. Россия в становлении единой транспортной системы Евразийского континента», М., 2005. – с. 93–101.

5. Ершова Г. Е. Механизм управления транспортным комплексом в регионе / Ершова Г. Е. – Красноярск : изд. Красноярского ун-та, 1990. – 198 с.

6. Кородюк И. С. Региональные транспортно-логистические системы: проблемы формирования и развития. / Кородюк И. С., Прокофьева Т. А., Сергеев В. И. – Под общ. ред. И. С. Кородюка // Иркутск. : Изд-во Байкальского Государственного Университета экономики и права, 2003 – 265 с.

7. Кузнецова Е. Ю. Регулирование транспортного обеспечения внешнеэкономической деятельности региона : автореф. дис. ... д-ра экон. наук – М., 2000. – 40 с.

8. Локтев А. А. Организационно-экономический механизм государственного управления развитием инфраструктуры транспортного комплекса региона / Локтев А. А. – Н.Новгород : ВГАВТ, 2006., 54 с.

9. Макеев В. А. Экономические проблемы развития транспортной системы региона и их решение / Макеев В.А. – М., 2002. – 271 с.

10. Мордовченков Н. В. Рыночная экономика: инфраструктура функционирования региона / Мордовченков Н. В. – Н.Новгород : ВГИПА, 2004. — 250 с.

11. Новосельцев Б. Ф. Основные направления стратегии развития транспортной системы Российской Федерации / Б. Ф. Новосельцев // Транспортная стратегия России: Материалы научно-практической конференции. – Новосибирск, 2003. – С. 18–26.

12. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под ред. Львова Д.С., Гранберга А.Г., Егоршина А.П.; ООИ РАН, НИМБ. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2004. – 603 с.

13. Шамхалов Ф. И. Государство и экономика. Власть и бизнес. 2-е издание, переработанное и дополненное / Шамхалов Ф. И. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. –714 с.

Володимир ПОЛИЩУК

**НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ:
ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО АУДИТУ**



**ПОЛИЩУК
Володимир
Володимирович,**

кандидат наук з
державного управління,
Голова Рахункової
палати Верховної Ради
Автономної Республіки
Крим, м. Сімферополь.

Постановка проблеми. Економіка сучасної держави залежить від циклічних змін внутрішньої та зовнішньої середовища, інтеграційних процесів та світової глобалізації. Одним із головних факторів внутрішньої середовища, спроможних впливати на економіку в умовах політичної нестабільності та обмеженості фінансових ресурсів, є організація дієвого та ефективного фінансового контролю за державними коштами, сутність якого полягає не тільки в перевірці коректності ведення фінансової документації, дотримання фінансово-бюджетної дисципліни, виявлення та попередження порушень законодавства, а й зокрема, в реалізації функції управління фінансовими та економічними процесами.

Система державного фінансового контролю, що сьогодні склалася в Україні, не відповідає вимогам сучасності, головним недоліком якої є недосконале законодавство, а саме: існування великої кількості нормативно-правових актів, що регулюють діяльність окремих органів державного фінансового контролю, відсутність базового закону про фінансовий контроль, який чітко формулював поняття, сутність, форми, види, методи фінансового контролю, а також розмежування повноважень між суб'єктами контрольної діяльності тощо.

В умовах реформування бюджетної системи, переходу до програмно-цільового методу бюджетування, існує необхідність в перегляді чинних засад організації системи державного фінансового контролю задля підвищення ефективності її діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогоднішній день вітчизняними науковцями приділяється достатньо уваги проблемам розвитку державного фінансового контролю, так О.Д. Василюком, В.В. Гулько, І.В. Басанцовим, Т.Б. Жураковським де Сас, Є.В. Калюгою, І.Б. Стефанюком, Ю.Б. Слободяником розглядаються теоретичні аспекти державного фінансового контролю, загальні проблеми удосконалення системи в цілому або внутрішнього контролю зокрема. Питанням розвитку стратегічного аудиту в системі зовнішнього державного фінансового контролю присвячена праця І.А. Ангеліної, яка дослідила проблеми впровадження стратегічного аудиту, як нового інструменту державного аудиту. Засади становлення, перспективи розвитку та впровадження в систему державного фінансового контролю стратегічного аудиту розглянуто такими російськими науковцями і практиками, як С.В. Степашиним, О.О. Піскуновим, Е.В. Галкіною, І.В. Алексєєвою.

На сьогоднішній день в Україні триває процес реформування системи державних фінансів. Закономірно, що нові підходи до організації бюджетного процесу, перехід до бюджетування орієнтованого на результат та середньострокового бюджетного планування потребують застосування і нових сучасних видів та методів державного фінансового контролю, таких як стратегічний аудит державних фінансів.

Метою статті є обґрунтування необхідності удосконалення державного фінансового контролю шляхом впровадження в систему

Анотація: у статті розглянуто загальні засади організації державного фінансового контролю в Україні, обґрунтована необхідність її удосконалення шляхом впровадження в систему зовнішнього фінансового контролю стратегічного аудиту, як інструменту економічного розвитку та забезпечення підвищення ефективності програм та стратегій соціально-економічного розвитку. Запропоновано розмежування напрямків реалізації контрольної діяльності між суб'єктами державного фінансового контролю.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, зовнішній фінансовий контроль, стратегія, Рахункова палата, стратегічний аудит, аудит ефективності.

УДК 351.72:336.148

зовнішнього фінансового контролю стратегічного аудиту, що, на нашу думку, сприятиме розвитку та розмежуванню функцій між органами державного фінансового контролю, і стане першим кроком до побудови сучасної ефективної, самодостатньої, цілісної системи державного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Організація контролю за суспільними фінансами завжди відігравала і відіграє значну роль в системі державного регулювання. В сучасній економічній літературі немає єдиної точки зору щодо базових засад організації фінансового контролю державою, тлумачення головних термінів та понять, більшість питань залишаються дискусійними. Єдиною та незаперечною аксіомою є те, що невід’ємним елементом демократичної та правової держави є дієвий фінансовий контроль.

Фінансовий контроль по своїй суті представляє собою перевірку законності, доцільності здійснення фінансових операцій та реалізації на цій основі завдань фінансової політики, що спрямовується на попередження правопорушень, запобігання прийняття необґрунтованих управлінських рішень.

Державний фінансовий контроль – це різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними державними органами, який полягає у встановленні фактичного стану справ щодо дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об’єкті, спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі [5].

За відношенням до об’єкту контролю державний фінансовий контроль поділяють на внутрішній, що застосовується керівниками установ для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ [1], та зовнішній. Внутрішній державний фінансовий контроль ще представляють як урядовий або відомчий контроль, що здійснюється Державною фінансовою інспекцією, Міністерством фінансів України, Фондом державного майна тощо.

Зовнішній фінансовий контроль розглядається з точки зору різновиду фінансового контролю, який здійснюється уповноваженими органами або особами-незалежними аудиторами, коли об’єкт контролю не належить до сфери управління суб’єкту контролю. В Україні органами зовнішнього державного фінансового контролю є Рахункова палата України, як вищий орган зовнішнього фінансового контролю, та на регіональному рівні – Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, що будують свою діяльність на основі принципів законності, плановості, об’єктивності, незалежності, гласності та визнані міжнародною спільнотою.

В процесі виконання своїх функцій органи державного фінансового контролю проводять фінансовий аудит, аудит відповідності, аудит ефективності тощо.

При реалізації фінансового аудиту та аудиту відповідності суб’єктами фінансового контролю проводиться перевірка й аналіз фактичного положення установи щодо законного, ефективного використання державного і комунального майна, інших активів держави, відповідності стандартам проведення діяльності установи, правильності ведення бухгалтерського обліку, достовірності фінансової звітності тощо.

На сьогоднішній день, одним із головних напрямків здійснення контрольної діяльності органів державного фінансового є проведення аудиту ефективності, який представляє собою оцінку ефективності діяльності органів виконавчої влади та інших інституцій з реалізації делегованих державою функцій з використання державних ресурсів, та розробку рекомендацій щодо удосконалення їх роботи.

В межах проведення аудиту ефективності органами фінансового контролю вирішуються такі завдання, як:

- аналіз доцільності виділення бюджетних коштів та інших ресурсів;
- аналіз та оцінка повноти, своєчасності, економічності використання наданих ресурсів;

- досягнення намічених цілей, на які виділені ресурси;
- виявлення, оцінка та причинно-наслідковий аналіз збитків спричинених державі через неефективне використання наданих ресурсів;
- розробка рекомендацій та пропозицій щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів та інших ресурсів, в тому числі оцінка наслідків їх реалізації.

Крім того, в процесі контролю за виконанням бюджету як на державному і на регіональному рівні органами зовнішнього фінансового контролю здійснюється безперервний трирічний цикл контролю за бюджетним процесом у вигляді попереднього, оперативного та подальшого контролю.

На етапі попереднього контролю показники проекту бюджету порівнюються із оперативною інформацією виконаного бюджету поточного року, відомостями про соціально-економічний стан країни та окремо за регіонами.

Оперативний контроль здійснюється в процесі виконання бюджету поточного року, являє собою сукупність контрольних, експертно-аналітичних, організаційних та інших заходів, що проводяться органом фінансового контролю та дозволяє установити рівень виконання бюджетів за відповідний період.

Після завершення фінансового року здійснюється подальший контроль в формі аналізу виконаного бюджету на звітну дату або комплексної ревізії, тематичній перевірці з використання бюджетних коштів окремими суб'єктами (міністерство, відомство).

Сучасні умови розвитку економіки вимагають від держави нових підходів до організації фінансового контролю.

По-перше, на сьогоднішній день органи зовнішнього (Рахункова палата) та внутрішнього (Державна фінансова інспекція) державного фінансового контролю в багатьох випадках дублюють функції один одного, зокрема при проведенні фінансового аудиту та аудиту ефективності на тих самих установах. На нашу думку, це суттєво зменшує ефективність проведеної роботи. Зараз вже не достатньо контролювати тільки питання фінансової дисципліни, використання коштів за цільовим призначенням та в установлених обсягах, необхідно визначати результативність вкладених ресурсів за тим чи іншим показником. Тобто, на нашу думку, назріла необхідність в перегляді завдань та цілей контролю цих установ.

По-друге, в умовах переходу до програмно-цільового методу бюджетування зі збільшенням терміну бюджетного планування, на нашу думку, питання розвитку та впровадження стратегічного аудиту в систему органів зовнішнього фінансового контролю є надзвичайно важливими та актуальними.

Стратегічний аудит представляє собою комплекс експертно-аналітичних та контрольних заходів, що дозволяють оцінити ефективність використання ресурсів для досягнення довгострокових стратегічних цілей, сформульованих політичним керівництвом держави.

Державний стратегічний аудит, з одного боку, виступає як особливий вид контролю, що направлений на вияв відповідності витрачених фінансових коштів рівню досягнення стратегічних цілей, а з іншого боку – інструмент управління, що дозволяє оцінити та скоригувати прийняті стратегічні рішення [3].

З точки зору бюджетного процесу, стратегія – це засіб використання коштів та ресурсів, що спрямовані на досягнення довгострокових цілей розвитку з урахуванням умов зовнішньої середовища та інших факторів, тобто об'єктами стратегічного аудиту виступають стратегічні плани, програми, бюджети на етапах попереднього обґрунтування, затвердження, поточного та наступного контролю.

Головною метою при здійсненні органами зовнішнього фінансового контролю стратегічного аудиту є проведення загальної оцінки системи державного стратегічного планування, соціально-економічного розвитку регіону або держави в цілому, реальні можливості реалізації стратегії у встановлені терміни, забезпечення необ-

хідними матеріальними та нематеріальними ресурсами, а також існуючи об'єктивні ризики невиконання або неповного виконання стратегії та можливі їх наслідки.

Таким чином, предметом стратегічного аудиту є позиція, яку займає одержувач бюджетних коштів, середовище його діяльності, можливості досягнення визначених цілей, їх фінансове та ресурсне забезпечення.

Під час проведення стратегічного аудиту аудитором виконується оцінка якості самої стратегії, аналіз взаємодії систем стратегічного та територіального планування, оцінка динаміки та рівня досягнення головних результатів, варіантів відповідності використання державних фінансів затвердженим стратегічним цілям розвитку, узгодженості стратегічних, проміжних та тактичних цілей.

Така система контролю дозволяє оцінити не тільки ефективність обраної стратегії, але й її адекватність та здійсненність, в умовах конкретної ситуації, а також дає змогу ідентифікувати сильні сторони установи-одержувача бюджетних коштів та найкращі методи виконання поточних завдань для наступного їх використання.

Процес стратегічного аудиту можна відобразити у виді замкнутої послідовності операцій, реалізація яких дозволяє наприкінці зробити висновок щодо необхідності коригування програм та стратегічних цілей задля підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

На початковому етапі необхідно провести аналіз самої стратегії або програми, її заплановану результативність, обґрунтованість, доцільність реалізації, ресурсозабезпеченість, вплив на природну середу тощо.

Наступним обов'язковим елементом стратегічного аудиту є оцінка ефективності формування та використання державних ресурсів з точки зору можливості реалізації у встановлені терміни та з урахуванням проголошених пріоритетів.

Завершальним етапом проведеного аудиту повинно стати отримання доказів щодо рівня досягнення головних показників, цілей проведеної програми або стратегії, та підготовка на цій базі висновків.

На сьогоднішній день, стратегічний аудит – це основна функція вищих органів фінансового контролю країн великої двадцятки, зокрема одним із головних пріоритетів розвитку контрольної діяльності Рахункової палати Російської Федерації є впровадження стратегічного аудиту.

На нашу думку, не слід розглядати стратегічний аудит з точки зору національного або загальнодержавного рівня контролю. В сучасних умовах обмеженості фінансових ресурсів, переходу до програмно-цільового методу бюджетування надзвичайно важливим етапом на регіональному рівні є детальний аналіз та експертиза вже діючих та розробка нових ефективних програм соціально-економічного розвитку.

Слід зазначити, що вже сьогодні елементи стратегічного аудиту використовуються як Рахунковою палатою України в виді тематичних перевірок державних програм та стратегій, так і на рівні Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, в структурі якої з кінця 2013 року функціонує відділ аудиту республіканських програм та фінансово-майнових відносин.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Система державного фінансового контролю, що сьогодні склалася в Україні, не відповідає вимогам сучасності. Існування розрізненості та неузгодженостей в тлумаченні чисельних нормативно-правових актів, що регулюють систему державного фінансового контролю, відсутність її цілісності, єдиного інформаційного простору знижує ефективність самого контролю, та не дозволяє державі оперативно й дієво реагувати на новітні тенденції, впливати на економіку в цілому.

Суттєвим недоліком сучасної системи державного фінансового контролю України є недосконале законодавство та відсутність базового закону про фінансовий контроль, що чітко формулював би поняття, сутність, форми, види, методи фінансового контролю, в тому числі розмежування повноважень між суб'єктами контрольної діяльності.

На нашу думку, в Україні існує нагальна необхідність у перегляді існуючих загальних засад, функцій та методів здійснення органами внутрішнього та зовнішнього державного фінансового контролю своєї діяльності, шляхом віднесення до компетенції органів внутрішнього державного фінансового контролю здійснення фінансового аудиту та аудиту відповідності, а органів зовнішнього державного фінансового контролю – аудиту ефективності та стратегічного аудиту.

Адже головною метою аудиту ефективності, на відміну від фінансового аудиту, є не знайти порушення фінансового законодавства, а дати оцінку ефективності діяльності органів виконавчої влади, на яких державою делеговано повноваження з ефективного управління державним майном та коштами. Тобто, головною ознакою аудиту ефективності повинно бути те, що його має здійснювати незалежний від виконавчої влади орган державного фінансового контролю, який буде мати свої важелі впливу у разі недоцільного, необґрунтованого, неефективного використання бюджетних коштів або власності тощо.

Підсумовуючи вищенаведене, вважаємо закономірним, що аудит ефективності та стратегічний аудит повинні здійснюватися незалежними органами зовнішнього державного фінансового контролю. Це, в свою чергу, відповідає як світовій практиці організації фінансового контролю за державними коштами так і своїй природній сутності, коли зовнішній контроль ґрунтується на результатах проведеного внутрішнього контролю.

Перспективним напрямком для подальших розвідок має стати детальний аналіз досвіду запровадження стратегічного аудиту в систему державного фінансового контролю зарубіжних країн, його методологічного та правового забезпечення, що сприятиме розробці фундаменту для удосконалення системи державного фінансового контролю в Україні.

Література:

1. Бюджетний кодекс України : закон України 08.07.2010 № 2456 - VI// [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
2. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/uk/publish/article?art_id=39878&cat_id.
3. Алексеева И.В. Исследование сущности и экономической природы стратегического аудита и его [Електронний ресурс] / И. В. Алексеева. – Режим доступу: http://www.auditfin.com/fin/2010/6/04_01/04_01%20.pdf
4. Ангелина И.А. «Стратегический аудит в системе государственного финансового контроля» [Електронний ресурс] / И. А. Ангелина. – Режим доступу: <http://www.teoria-practica.ru/-3-2013/economics/angelina.pdf>
5. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль : навч. посібн. для студ. вищ. навч. закл. / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 424 с.
6. Дмитренко Г.В. Шляхи удосконалення публічного фінансового контролю. / Дмитренко Г.В. // Економіка та держава. – 2011. – №4. – С. 91-93.
7. Степашин С.В. Государственный финансовый контроль : Учебник для вузов. / С.В. Степашин, Н.С. Столяров, С.О. Шохин, В.А. Жуков. – СПб. : Питер, 2004. – 557 с.



**СОКОЛІК
Лариса Олексіївна,**
здобувач кафедри
державного управління
і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України,
м. Одеса.

Анотація: проведено теоретичний аналіз понятійно-категоріального апарату актуальної проблеми теорії і практики державного управління – взаємодії влади і бізнесу та наводиться низка трактувань наукових визначень сфери державного управління. Окрему увагу приділено дослідженню теоретико-методологічних підходів до аналізу феномену "взаємодія влади та бізнесу", здійснено теоретико-методологічне обґрунтування його значення та сутності в умовах становлення ринкових відносин.

Ключові слова: органи влади, держава, бізнес, взаємодія влади та бізнесу, ринкова економіка.

УДК 338.242.2

Лариса СОКОЛІК

ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ В УМОВАХ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Постановка проблеми. Проблеми організації взаємодії органів влади та бізнесу особливо актуальні в сучасній економічній, соціальної і політичній ситуації України. Наразі все більше усвідомлюється необхідність конструктивного діалогу між бізнесом, державою і суспільством. Проте, баланс інтересів між суб'єктами політики в питанні щодо відповідальності за добробут громадянина, регіонів та країни в цілому поки не знайдений.

Актуальність досліджуваної проблеми визначається ще і тим, що в процесі розвитку ринкових відносин бізнес поступово займає властиве йому місце в економіці. Проте слабо розвинена система взаємодії органів публічної влади з бізнесом поки що не дозволяє йому ефективно реалізовувати свої функції і негативно позначається на вирішенні як економічних і соціальних проблем в державі, так і в побудові громадянського суспільства в Україні.

Отже, актуальність обраної теми статті обумовлюється необхідністю створення умов для найкращого поєднання інтересів таких різних сегментів суспільства як влада, бізнес та громадськість, з метою гарантії послідовного соціально-економічного розвитку, створення фундаменту стабільності держави. У зв'язку з вищевідзначених подальша розробка теоретичних аспектів такої взаємодії є надзвичайно актуальною і має істотну практичну значимість для формування в нашій країні конструктивних взаємин між суспільством, державою і бізнесом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній економічній, політологічній, правовій і державно-управлінській літературі представлений достатньо широкий спектр наукових публікацій, що охоплює різні управлінські аспекти взаємодії влади і бізнесу з урахуванням їх ролі в управлінні соціально-економічними системами і процесами. Специфіка взаємозв'язаного і взаємозалежного розвитку державних і приватних інститутів в контексті сучасних вимог управління економікою країни, взаємодія влади та бізнесу в процесі формування стратегії та програми соціально-економічного розвитку регіонів, формування соціально-економічної політики на регіональному рівні, соціальне партнерство і соціальна відповідальність бізнесу на регіональному рівні, розкриті в останніх дослідженнях як російських, так і українських учених Л. Абалкіна, В. Бабаєва, Н. Діденко, С. Глаз'єва, П. Надолішнього, А. Никитаєва, Н. Піроженко, В. Радаєва, Ф. Шамхалова, А. Шохина, В. Якимця, Е. Ясіна та ін.

Зазначені автори здійснили аналіз різних аспектів взаємодії влади і бізнесу в умовах інституційних перетворень, освітивши стратегії економічного розвитку регіонів, показали необхідність міжсекторного партнерства, як невід'ємної складової побудови громадянського суспільства.

Однак у науковій літературі поки що практично відсутня цілісна концепція взаємодії влади і бізнесу. Не в повній мірі розкрито теоретико-методологічний апарат її дослідження за умов етапу демократичних перетворень та становлення ринкової економіки.

Метою статті є дослідження теоретико-методологічних підходів до аналізу феномену взаємодії влади і бізнесу в умовах становлення ринкової економіки.

Виклад основного матеріалу. Інтерес до теми взаємодії влади і бізнесу виник набув гостроти тільки в останнє десятиліття минулого століття. І, незважаючи на те, що в останні роки влада, бізнес і вчені значно просунулися на шляху до загального розуміння терміну «взаємодія влади і бізнесу», як і раніше, існує багато різноманітних точок зору на його сутність і зміст. Більше того, часто відсутня відмінність цих понять.

Одним з важливих напрямків взаємодії влади та бізнесу є соціальне партнерство, вивчення якого займаються такі вчені, як Н.Г.Діденко (досліджує теоретико-методологічні засади розробки та функціонування механізмів державного управління в системі соціального партнерства) [1], С.Жданенко (визначає партнерство як соціальний діалог) [2], Г.Задорожний, О.Коврига, В.Смоловик, В.Кривошеєв, Л.Юрченко (розглядають соціальне партнерство як реальний шлях до відкритого суспільства) [3, 4], В.Якимець, Л.Никовська (вивчає основи, принципи і механізми міжсекторного соціального партнерства в Росії) [5], І.Дунаєв (досліджує засади формування механізмів партнерства держави та бізнесу) [6] та ін.

При розгляді питань партнерства влади та бізнесу з'являється таке поняття як державно-приватне партнерство (публічно-приватне партнерство), вивченню окремих напрямків якого присвячують свої праці Ю.Вдовенко (інструментарій приватно-державного партнерства) [7], Н.Піроженко (впровадження державно-приватного партнерства в процес стратегічного планування) [8], Л.Єфимова (моделі державно-приватного партнерства) [9], В.Міхеев, В.Стрельцов (механізми реалізації державно-приватного партнерства) [10; 11] та ін.

При вивченні проблематики партнерської взаємодії влади та бізнесу виникає таке поняття як соціальна відповідальність. Теоретичний та історичний аспекти соціальної відповідальності бізнесу аналізує Д.Ткачов [12]. Соціальну роль бізнесу в громадському розвитку шляхом корпоративної благодійності та спонсорству розглядають С.Симпсон, С.Туркин [13]. Становлення соціально орієнтованого бізнесу та вивчення його інституціалізації в економічних відносинах розглядається в роботах М.Мельник, С.Мельник [14; 15].

Одним із суб'єктів досліджуваних взаємовідносин є "влада". Пропонуємо розглянути сутність феномену влади в контексті її взаємодії з бізнесом через функції.

А. Буніч виділяє 8 функцій держави в економіці: диригентська; здатність держави служити локомотивом для інвестицій; держава як каталізатор економічних процесів; соціальна; антимонопольна; планування та прогнозування; стимулювання науково-технічного прогресу; створення інноваційної системи; створення стійкої кредитно-фінансової системи.

Гарантія економічних і соціальних прав населення, охорона навколишнього середовища, усунення регіональних диспропорцій, диференціація ставки податків та ін. є прерогативами держави [12].

В даній статті під "державною владою" пропонуємо розуміти здатність регулюючого і координуючого впливу органів державної влади, завдяки якому який визначаються стратегічні орієнтири в соціальному та економічному розвитку; створюються базові умови для бізнесу і підвищення ефективності економіки; розробляються і впроваджуються проекти державного значення і національного масштабу.

Л.Колеснікова, використовуючи синергетичний підхід, пропонує власне розуміння сутності категорій, що нами аналізуються, і виділяє нові характеристики в них. Так, "бізнес" визначається як процес "...самооновлення і самоорганізації індивідуумів і підприємств, що здійснюється у взаємодії з мікро- і макросередовищем їх функціонування" Це визначення переносить акценти з максимізації прибутку на максимізацію можливостей бізнесмена "...задовольняти комплекс його соціально-економічних потреб у рамках не рівноважного динамічного балансу суперечливих соціально-економічних інтересів учасників цього процесу – індивідуумів, організацій і суспільства в цілому" [13, с.47].

На думку В.Кисельова, великий бізнес є локомотивом національної економіки, основним донором державного бюджету; лідером науково-технічного прогресу; великим роботодавцем, що істотно впливає як на рівень зайнятості, так і на рівень оплати праці та систему соціально-трудоових відносин; важливим чинником формування іміджу країни в очах світової спільноти [14, с. 31].

У науковій літературі зустрічається різний набір функцій, що реалізуються сучасним бізнесом. Економічна література пропонує наступний їх перелік:

- здійснення діяльності з виробництва та обмінних операцій між підприємцем та іншими елементами господарської сфери ринку (споживачів);
- управління процесом обміну між підприємством і його контрагентом;
- діяльність з розробки та реалізації нових технологічних процесів та нової продукції;
- зв'язки з громадськістю – здійснення і управління відносинами між підприємством і громадськістю або засобами масової інформації.

Крім визначених функцій сучасні дослідники [15] виділяють інноваційну, модернізуючу, розвиваючу і соціальну функції бізнесу.

Отже під сектором "бізнес" розумітимемо підприємницькі організації будь якої форми власності та обсягу капіталу, які активно працюють в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Згідно позиції російського вченого-економіста Нікітаєвой А.Ю. під взаємодією держави та бізнесу в системі ринкової економіки розуміється процес спільної діяльності державних і приватних інститутів, спрямованої на розробку, ухвалення і реалізацію ефективних рішень щодо розвитку соціально-економічної системи в цілому та досягнення цілей окремих господарських підсистем, та базується на узгодженні економічних інтересів сторін і оптимальному використуванні ресурсів суспільства [15, с.141].

Російський вчений-економіст Надиров Р.А. запевняє, що сучасна ринкова економіка і є своєрідний механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади з бізнес-спільнотою. Своє реальне втілення ця взаємодія знаходить в єдності різноманіття різних форм і напрямків: створення безпосередньо інфраструктури економічної системи, забезпечення сприятливих умов ефективного функціонування економіки; формування та реалізація промислової політики; розміщення державних і муніципальних замовлень; інституціоналізація лобістської діяльності структур бізнесу; інституційне оформлення корпоративного сектора і т.д. [16].

Галайда В.А. визначає взаємодію бізнесу і влади, що відображає інтереси суспільства, найважливішим чинником сталого розвитку регіонів. На її думку така взаємодія необхідна тому, що в умовах регульованих ринкових відносин, держава не може обійтися без бізнесу, так само, як і бізнес не може існувати без держави. Вибір шляхів і механізмів досягнення взаємодії бізнесу і влади в регіоні, стають також актуальними, як і рішення такого завдання в масштабі держави. У регіональному бізнесі акумульовані значні ресурси ринкового розвитку. В своїх наукових публікаціях науковець виділяє економічну взаємодію бізнесу і держави, яка здійснюється через сукупність організаційно правових форм і систему функцій управління. Вона стверджує, що економічна взаємодія бізнесу і держави має розвиватися в оптимальних для політичної демократії та ринкової економіки формах. Це означає, що система представництва інтересів бізнесу в органах державної влади повинна бути гнучкою і мати здатність вираження не тільки агреговані, а й індивідуалізованих інтересів. Законне місце в ній повинно бути надано як великому бізнесу, так асоціаціям малого бізнесу, сектору мікроструктур і незалежних посередників [17].

Система регулювання відносин бізнесу і держави повинна забезпечувати інституціональну зв'язки бізнесу, державних органів управління та громадських організацій. Формуванню і просуванню таких зв'язків сприяють створювані зараз в країні незалежні дослідницькі центри, рекламні агентства, служби "зв'язків з громадськістю",

центри політичного консультування. Створюються об'єднання, покликані зміцнити професійні стандарти, впорядкувати відносини між собою, із замовниками і клієнтами. Це створює для інституційних зв'язків вельми цінний ресурс гнучкості, який особливо важливий для розвитку бізнесу, в період реформування національної економіки, коли йде природний процес формування народногосподарських пропорцій і визначення в них місця сфері бізнесу.

Гнучка, багаторівнева і багатоаспектна система економічної взаємодії бізнесу і держави дозволяє звести до мінімуму можливості їх зрощування і будувати взаємини на цивілізованій основі. Вона знижує і загальний рівень конфліктності і політизацію взаємодії держави з бізнесом та суспільством. Накопичений у світі досвід свідчить, про те, що потреби подальшого розвитку ринкових відносин будуть підштовхувати таку систему до поступового розширення соціальної бази свого існування і до залучення у свою орбіту нових учасників - дрібний бізнес, жіночі організації, товариства споживачів, профспілки екологів [17].

Влада має в своєму розпорядженні економічні, політико-правові, адміністративні, інформаційні, силові, соціальні ресурси; бізнес в свою чергу – фінансові, експертні, інноваційні, інформаційні, людські та комунікативні ресурси. В межах партнерської моделі обмін необхідними ресурсами є основою ефективної взаємодії органів влади та бізнесу [12, с. 126].

Російський вчений Кузьмін А.В. в своїй роботі наводить перелік існуючих основних моделей взаємодії:

- добровільно-примусова благодійність або модель патронату;
- "торг" (партійна благодійність)
- "місто-комбінат" або модель "приватизації влади"
- "соціальне партнерство" [18, с. 30]

Безумовно, елементи цих моделей постійно переплітаються та ускладнюють одна одну, а їх задача – дати інструмент для розуміння ситуації взаємодії владних та бізнесових структур [18, с. 30].

Модель "добровільно-примусова благодійність" або модель "патронату". Основна специфіка даної моделі – "нав'язування" правил взаємодії та диктат органів державної влади, що безпосередньо перешкоджає росту ефективності соціальних корпоративних програм та підвищення якості державного управління. Представники бізнес-структур повинні слідувати "правилам" владних структур. Так званий "соціальний податок" стає для підприємницьких структур умовою входження на ринок та засобом подолання адміністративних бар'єрів, а в деяких випадках впливає на оцінку ефективності та привабливості інвестиційних проектів [18, с. 31].

Модель "торг". В даній моделі ніхто з представників влади та бізнесу не може диктувати або нав'язувати іншій стороні свої правила. Взаємодія влади і бізнесу в цій моделі будується по принципу опортунізму: «Вигідно одному – не вигідно іншому» [18, с. 32].

Модель "місто-комбінат" або модель "приватизації влади". Основна характеристика цієї моделі – диктат бізнесу, який по суті, не вигідний самому бізнесу. В даному випадку бізнес вимушений частково виконувати соціальну функцію органів державної влади на території свого функціонування, а саме "добудовувати" місто до рівня, необхідного для забезпечення функціонування виробництва. Прикладом є міста, які існують "при заводах" [18, с. 33].

Модель "соціального партнерства". В даній моделі учасники взаємодії усвідомлюють, що поодиночі ні органи влади, ні підприємницькі структури не можуть забезпечити ефективний розвиток регіону. Взаємодія владних та підприємницьких структур будується на принципі партнерства: «Вигідно кожному – вигідно всім» [18, с. 33].

Для ефективного розвитку партнерства необхідно, щоб зусилля сторін були направлені не тільки на вирішення проблем пов'язаних з економічними показниками, але й з досягненнями соціальними – поліпшення добробуту всіх верств населення.

Партнерство як взаємодія передбачає єдині або узгоджені цілі, за якими приховуються інтереси. Так, базові інтереси державної влади – це безпека, територіальна цілісність, суверенітет, економічний, воєнний та політичний потенціал країни; сталість її розвитку, в тому числі і в довготривалій перспективі; гуманітарна складова або та частина соціальної відповідальності, яку держава бере на себе. Важливо відмітити, що всі ці "інтереси" держави носять затратний характер [15, с. 67].

Другий партнер – бізнес. Його невід'ємні, первинні базові інтереси можна визначити одним словом – прибуток, його вилучення – єдина основоположна мета будь-якого бізнесу. В економіці, з одного боку – "витратні" інтереси (відповідальності), з другого – "доходні" інтереси та мотивації [15, с. 67].

При цьому необхідно відзначити, що повноцінна співпраця потребує дотримання ряду принципів, до яких відноситься:

- забезпечення об'єктивності та неупередженості судової системи у справах захисту прав власності;
- боротьба зі спробами використання державного апарату в цілях реалізації приватних інтересів в процесі економічної конкуренції;
- дотримання рівних умов інвестування для всіх категорій інвесторів та ін. [15, с. 67].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, під взаємодією влади і бізнесу можна розуміти процес спільної діяльності органів публічної влади і представників бізнес-структур, який направлений на розробку, прийняття та реалізацію ефективних рішень щодо розвитку соціально-економічного стану регіону та базується на партнерських засадах і взаємовигідних умовах використання ресурсів як держави, так і бізнесу.

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

Література:

1. Жданенко С.Б. Партнерська взаємодія у процесі становлення громадянського суспільства (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис... канд. філос. наук : 09.00.03 / С.Б.Жданенко. – Х., 2003. – 16 с.
2. Діденко Н.Г. Теоретико-методологічні засади розробки та функціонування механізмів державного управління в системі соціального партнерства : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н.Г.Діденко. — Донецьк, 2008. — 40 с.
3. Задорожний Г.В. Соціальне партнерство – реальний шлях до відкритого суспільства / Г. В. Задорожний, О.В. Коврига, В.В. Смоліков. – Х. : ХІБМ, 2000. – 192 с.
4. Кривошеєв В. Новий підхід до вирішення питань соціального партнерства /В. Кривошеєв, Л. Юрченко // Розвиток громад в Україні : досвід та перспективи : Мат. наук.-практ. конф. – Львів, 2001. – С.108-109.
5. Якимец В.Н. Проблемы выявления, формирования, оценки и отстаивания публичных ценностей и общественных интересов в России : Доклад на Международном научном семинаре «Публичные ценности и политико-административные культуры : российские и международные контексты» / В. Н. Якимец, Л.И. Никовская. – 21-22 июня 2013 года. – С-Петербург, СПбГУ, 2013. – 24 с.
6. Дунаєв І. В. Сучасні засади формування механізмів партнерства держави та бізнесу у сфері інтелектуалізації праці/ І. В. Дунаєв // Актуальні проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку економіки України: наук.-практ. конф., 27 листоп. 2007 р. / відп. ред. О. Ю. Амосов. – Х., 2008. – С. 333-337.
7. Вдовенко Ю. С. Інструментарій приватно-державного партнерства в місцевому соціально-економічному розвитку / Ю. С. Вдовенко // Теорія та практика державного управління : [зб. наук. пр. / голов. ред. В. В. Говоруха]. – Вип. 3 (26). – Х. : ХарРІДУ, 2009. – С. 167-172.

Дмитро ТЕВЕЛЄВ

МЕХАНІЗМ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ

Постановка проблеми. Практика використання категорії «координація» свідчить про її застосування, як правило тоді, коли необхідно об'єднати зусилля певних інституцій під патронатом інституції, яка наділена координаційними повноваженнями щодо них, для досягнення певної мети. Проте, аналіз міжнародного та вітчизняного досвіду координації діяльності суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів свідчить проте, що виконання координаційних функцій окремим органом не завжди вирішує проблему неузгодженості дій між регуляторами. На наш погляд, це пов'язано з тим, що регуляторні органи можуть одночасно перебувати як в субординаційних, так й у координаційних відносинах, що потребує інтеграції різних методологічних підходів до формування дієвого набору зв'язків між суб'єктами прийняття управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика управлінських зв'язків і відносин у системі державного управління та забезпечення координаційної взаємодії між її суб'єктами в науковій літературі загалом є малодослідженою. Аналіз існуючої літератури з управлінських відносин та пов'язаних з ними категорій, зокрема праць Авер'янова В.Б., Андрійко О.Ф., Бандурки О.М., Битяка Ю.П., Голосніченка І.П., Дерезь В.А., Ключова О.М., Кубка Є.Б., Курашвілі Б.П., Максимюк І.І., Нижник Н.Р., Погостинського Ю.А., Цветкова В.В. та інших науковців, дає нам змогу дослідити теоретичні засади здійснення координації в системі управлінських відносин.

Проте, уявлення про координацію, як функцію державного управління, було б неповним без ознаки, що відображає сутність координації в державному управлінні – забезпечення єдності й узгодженості дій як суб'єктів управління між собою, так і суб'єктів права, чия діяльність протікає в рамках конкретної сфери управління. Вбачається недостатнім визначати сферу дії координації лише як діяльності суб'єктів права в тій або іншій сфері управління. Об'єкт управління (відносини, що складаються в економічній, екологічній, соціально-культурній або адміністративно-політичній сферах) потребує не лише погоджених дій суб'єктів управління, але й погоджених цими суб'єктами дій безлічі суб'єктів права, діяльність яких протікає в рамках даного об'єкта управління, що є складовою системи управління. Така погодженість може бути забезпечена не лише прямим втручанням, але й непрямим впливом – координацією, як властивістю й функцією управління.

Відповідно, для обґрунтованого доведення доцільності удосконалення механізму координації діяльності суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів необхідно провести структурування - розподілити систему координації на ієрархічні підсистеми та компоненти та встановити між ними зв'язки та відносини, які відображають функціональне призначення механізму.

Метою статті є дослідження координації як сукупності взаємопов'язаних організаційних форм управлінських відносин та обґрунтування структури механізму координації діяльності суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів в Україні.



**ТЕВЕЛЄВ
Дмитро
Михайлович,**
здобувач кафедри
управління
проектами Одеського
регіонального
інституту державного
управління Національної
академії державного
управління при
Президентові України,
м. Одеса.

Анотація: у статті доведено, що координація діяльності суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів є сукупністю взаємопов'язаних організаційних форм управлінських відносин. Запропоновано структуру організаційної підсистеми координації діяльності суб'єктів ринку цінних паперів. Доведено, що організаційний, технологічний, інституціональний та інформаційний механізми є функціональними за призначенням і пов'язані між собою видами координаційних процесів, які вони забезпечують через реалізацію відповідних функцій.

Ключові слова:
координація, управлінські відносини, державне регулювання, механізм координації, інтеграційний підхід, регламент взаємодії.

УДК 351:336.76

Виклад основного матеріалу. Координація – це окремий вид управлінської діяльності з організації забезпечення взаємодії сторін – взаємозв’язку й погодженості суб’єктів, об’єктів і процесів у часі та в просторі. Тактичним завданням координації є створення умов для пропорційного і безперервного функціонування системи управління за рахунок встановлення безперервних зв’язків між суб’єктами діяльності [2;3].

Суб’єктами взаємодії на ринку цінних паперів є значна кількість урядових, державних і недержавних інститутів, які в процесі спільної діяльності з досягнення загальних цілей, стають об’єктами координації. При цьому слід наголосити, що спільна діяльність суб’єктів ринку цінних паперів приймає різні організаційно-правові форми, в залежності від цільової орієнтації їх дій. Це дозволяє визначити координацію, як сукупність взаємопов’язаних організаційних форм управлінських відносин (рис. 1):

- управлінські відносини між державними регуляторами ринку цінних паперів, засновані на співпраці і комунікаціях для виконання безпосередніх службових обов’язків та конкретних дій (субординаційні та координаційні відносини);
- координаційна взаємодія між суб’єктами формулювання цільових орієнтацій розвитку фінансового сектору (уряд, державні регулятори, державні органи, саморегулювальні організації), заснована переважно на горизонтальних відносинах для розроблення і впровадження державної політики розвитку фінансового сектору;
- мережевий зв’язок між суб’єктами прийняття координаційних рішень (уряд, державні регулятори, державні органи, саморегулювальні організації, професійні й непрофесійні учасники ринку, громадські організації), заснований на партнерських відносинах для задоволення публічних інтересів і потреб зацікавлених сторін.

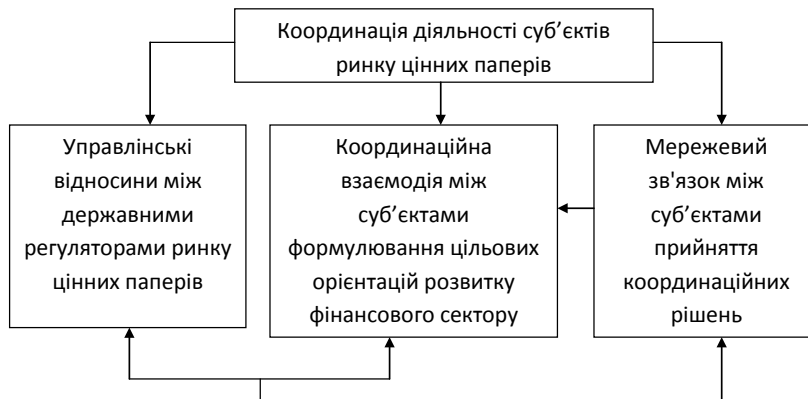


Рис. 1. Координація діяльності суб’єктів ринку цінних паперів

Як видно з рисунку 1, координація, як форма організації взаємозв’язку між суб’єктами ринку цінних паперів, безпосередньо залежить як від повноважень і функціональних обов’язків об’єктів координації, так і від цілей їх комунікації й спільних дій. Тобто формується багатоканальна, різновекторна і складно впорядкована система управлінських взаємозв’язків/комунікацій та функціональний процес узгодження спільної позиції та порозуміння в питаннях, які обговорюються та приймаються головними інституціями в цій сфері.

Відповідно, координацію слід розглядати як систему, і як процес.

Координація – це процес забезпечення циркуляції інформаційних потоків між суб’єктами взаємодії. Основною функцією координатора є встановлення єдиних принципів циркуляції інформаційних потоків та забезпечення виконання загальних правил їх перерозподілу.

Інформаційні потоки – це обсяги інформації, що задіяні у процесі взаємовідносин суб’єктів у межах чітко визначеного проміжку часу досягнення спільної мети й забезпечують інформаційні потреби комунікаційного взаємозв’язку.

Координація – це система впорядкованих і регламентованих взаємозв’язків між суб’єктами ринку цінних паперів, що складається з чотирьох взаємодіючих, але відносно самостійних підсистем:

а) керуючої – розмежування за рівнями суб’єкта регулювання ринку цінних паперів (уряд, державні регулятори, саморегульвні організації) функцій адміністрування/планування, регулювання/організації, фінансування/мотивації, контролю/моніторингу та їх реалізація через відповідні інституційні, організаційно-правові та фінансові механізми управління;

б) функціональної – вертикальна, горизонтальна та діагональна комунікація шляхом перерозподілу наявної/необхідної інформації між суб’єктами регулювання ринку цінних паперів з урахуванням різних видів їх діяльності та компетенції через канали прийому-передачі інформації. Дана підсистема має дві особливості забезпечення дієвості: оптимальна побудова інформаційних зв’язків та персональні компетенції комунікаторів. Структурними елементами даної підсистеми є: типи, форми, моделі й канали комунікації;

в) цільової – формування ієрархії цілей взаємодії, їх конкретизація за відповідальними суб’єктами та перекладання цілей на «мову» комунікації за прийнятною моделлю;

г) забезпечуючої, організаційної підсистеми – створення інституту керівників-координаторів, котрі забезпечують погодженість діяльності суб’єктів у межах керованого ними організаційного процесу загальної координації. Керівник-координатор регламентує (обмежує або розширює) сферу допустимих дій. Обмеженнями є цілі, ресурси, настанови та фактори зовнішнього середовища.

Ураховуючи складність відносин підпорядкованості між суб’єктами ринку цінних паперів, ієрархічність цілей та різноманітність функцій державних і недержавних інституцій, створення інституту керівників-координаторів має вирішити проблему відповідності процесу координації системі об’єктів координації. Організаційна підсистема координації діяльності суб’єктів ринку цінних паперів має наступну структуру (рис.2).

Координаційна рада, як консультативно-дорадчий орган утворений Урядом, виконує функції загальної координації дій учасників ринку цінних паперів через формування набору оптимальних зв’язків і встановлення певного режиму взаємодії суб’єктів регулювання ринку цінних паперів через три центри координації.

Режим взаємодії суб’єктів регулювання ринку цінних паперів є однією з форм регуляторного режиму і йому властиві такі ознаки: він встановлюється органами державної влади та забезпечується ними; регламентує конкретні суб’єкт-суб’єктні відносини; представляє собою особливий порядок регулювання, що складається з сукупності економіко-правових і організаційно-розпорядчих засобів; створює відповідну міру сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб’єктів. Тобто, режим координації – це стійке нормативне регулювання взаємовідносин суб’єктів ринку цінних паперів, основними складовими якого є правила і процедури.

Як видно з рисунку 2, дієвість кожного центру координації визначається специфічною сукупністю інструментів комунікації та регламентування, направлених на спільну реалізацію конкретних завдань. Координація всієї системи взаємовідносин здійснюється координаційною радою через комплексний механізм узгодження спільної позиції та порозуміння в питаннях, які обговорюються та приймаються головними інституціями в цій сфері, який і забезпечує взаємодію всіх підсистем.

Механізм координації діяльності суб’єктів державного регулювання ринку цінних паперів – це не що інше, як регламент повноважень владних суб’єктів щодо здійснення координації об’єктів та процесів, які вони можуть скеровувати.

За сучасних умов економічної та адміністративної реформ, адекватним методологічним підходом до розроблення структури механізму координації діяльності як основи регламентування процесу координації вбачається інтеграційний підхід.



Рис.2. Організаційна підсистема координації діяльності суб'єктів ринку цінних паперів

Обґрунтуємо нашу позицію. З точки зору онтології, інтеграція характеризується як процес і результат створення нерозривно зв'язаного знання, яке використовується в різних сферах, кожна з яких має певну специфіку. Науковці [1] виділяють три етапи інтеграційного процесу: виникнення системи зв'язків між частинами; втрата частинами своїх первісних ідентифікаційних якостей при входженні до складу цілого; поява у виникаючої цілісності нових властивостей.

Поняття інтеграції, за своїм значенням, тісно пов'язано з цілим рядом інших понять: об'єднання, цілісність, централізація, агрегування, кооперація, координація, гармонія [5]. Взаємозв'язок між складовими інтеграції представлено на рис. 3.

З точки зору управління, під інтеграцією розуміється об'єднання суб'єктів управління для посилення взаємодії всіх елементів системи управління [4]. За таким підходом з'являються більш міцні зв'язки між окремими підсистемами. Процеси інтеграції забезпечують: поглиблення співпраці, об'єднання; взаємодію і взаємозв'язок між компонентами; конкретизацію взаємозв'язків між окремими підсистемами, їх щільність, що дозволяє отримати відповідну реакцію на зміни.

Принциповими характеристиками методології інтеграційного підходу є: концепція «тотальної інтеграції» із наголосом на персональній звітності та відповідальності; використання багаторівневого підходу, але з поєднанням планування і контролю.

Інтеграція дій суб'єктів має за мету недопущення відриву один від одного стосовно окремих процесів управління: програмування, ідентифікації, формулювання, фінансування, впровадження, оцінки та аудиту тощо. Іншими словами, інтеграція має забезпечити узгодженість процесів реалізації поставлених завдань (суб'єкт-суб'єктний взаємозв'язок) та процесів управління (суб'єкт-об'єктні відносини).

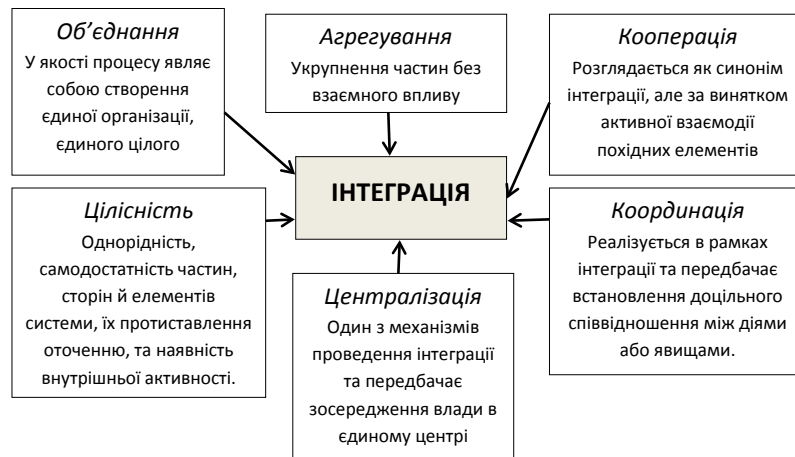


Рис.3. Складові поняття «інтеграція»

Застосування інтеграційного підходу до формування механізму координації діяльності – це не тільки спільне використання ресурсів, але й особливі форми і технології управління.

Механізм координації діяльності суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів за інтеграційним підходом – це регламент комунікації між суб'єктами взаємодії на основі встановлених єдиних принципів циркуляції інформаційних потоків та стандартизації виконання загальних правил їх перерозподілу. Структура регламенту може мати наступний вигляд.

1. Ініціація спільної діяльності суб'єктів державного ринку цінних паперів повинна починатися з винесення на обговорення проблемного питання та формулювання цільових орієнтирів його вирішення. Ініціацію здійснює Координаційна рада, яка встановлює основних учасників, терміни, форми (дискусія, діалог, експертна оцінка) обговорення проблеми; формує набір оптимальних зв'язків та встановлює форму прийняття координаційного рішення (певна стратегічна програма, тактичні завдання тощо). Прийняття координаційного рішення є підтвердженням початку спільних дій/взаємодії.

2. Інституціоналізація взаємовідносин скеровується Координаційною радою шляхом підписання угод чи меморандумів про взаємодію і співробітництво з чітким визначенням цілей, завдань, термінів, ресурсів, відповідальних виконавців та регламентом процедури проходження документів, що потребують узгодження. Після цього встановлюються напрями інформаційних потоків та визначається модель комунікації, виходячи з доступності елементів технологічної підсистеми.

3. Інтеграція планування координаційних заходів з організаційною структурою механізму координації здійснюється Координаційною радою шляхом визначення координаційних центрів з реалізації запланованих спільних заходів і призначення головного координатора у межах координаційних процесів з закріпленням його повноважень щодо об'єктів координації. Відповідно до функціональних завдань кожного координаційного центру розробляються структурний та міжвідомчий план координації, встановлюються певні обмеження (допустимі дії) та визначаються джерела і обсяги ресурсного забезпечення здійснення спільних дій.

4. Безпосередня координація відбувається всередині процесу прийняття координаційних рішень відповідно до законодавчо встановленої процедури на основі комбінування адекватних способів комунікації з використанням доступних інструментів. Основою безпосередньої комунікації є єдиний інформаційний портал, відкритість і доступність інформації. Головним координатором має бути визначений спеціальний Комітет НКЦПФР, який у межах своїх повноважень забезпечить публічні консультації з максимальною необхідною кількістю зацікавлених сторін.

5. Результатом ефективної координації діяльності є нова інформація, що сполучає і зв'язує цільові орієнтації учасників процесу. Ця інформація опрацьовується Координаційною радою, і стає основою нових інформаційних потоків.

Механізм координації діяльності суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів, за своєю природою, є комплексним і має наступну структуру (рис.4):

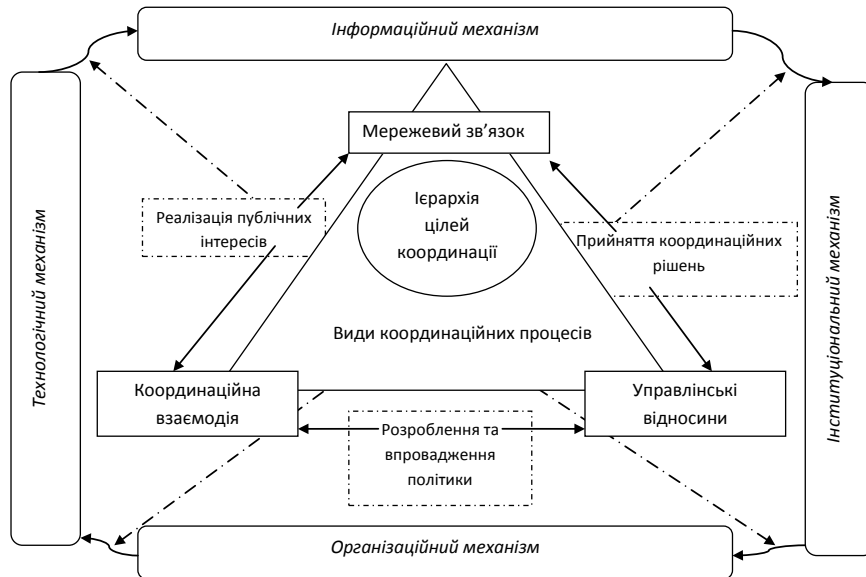


Рис. 4. Структура механізму координації діяльності суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів

- організаційний механізм – механізм-система - за видами взаємозв'язків між Координаційною радою і Центрами координації, між Центрами координації та об'єктами координації, відповідно до поставлених завдань, приймає різні організаційні форми взаємодії: оперативні наради; групи високого рівня; комітет фінансової стабільності; робочі групи; узгоджувальні консультації, наради, робочі зустрічі; публічні комунікативні заходи; мережеві структури;

- технологічний механізм - механізм-процес - сукупність способів і інструментів, що визначають здійсненність законодавчо встановлених процедур координації: колегіальний розгляд; узгодження; візування; співвиконання; систематичне та оперативне інформування; зворотний зв'язок; консультації зі стейкхолдерами; розкриття інформації;

- інституціональний механізм – механізм-система за видами координаційних рішень: відповідні протоколи; міжвідомчі угоди; меморандуми; договори; стратегічні і програмні документи; тактичні завдання діяльності ринку; погоджені проекти актів; сумісні плани дій;

- інформаційний механізм – механізм-зряддя (інструмент реалізації координаційних рішень) - вертикальна, горизонтальна та діагональна комунікація шляхом перерозподілу наявної/необхідної інформації між суб'єктами регулювання ринку цінних паперів з урахуванням різних видів їх діяльності та компетенції через канали прийому-передачі інформації.

Організаційний, технологічний, інституціональний та інформаційний механізми є функціональними за призначенням і пов'язані між собою видами координаційних процесів, які вони забезпечують через реалізацію відповідних функцій. Функцією комплексного механізму координації є створення умов для пропорційного і безперервного функціонування системи державного регулювання ринку цінних паперів за рахунок встановлення безперервних зв'язків між суб'єктами діяльності.

Відповідно, за функціональним призначенням, механізм координації діяльності суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів є регламентом процесу комунікації між суб'єктами взаємодії в системі погоджених інформаційних потоків і спільних координаційних рішень.

Таким чином, механізм координації діяльності суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів має подвійну природу:

- за функціональним призначенням – забезпечує певну залежність дій одних суб'єктів від інших в межах організованої системи комунікаційних потоків;
- як форма організації управління – створює особливу організаційну підсистему координації для досягнення спільної мети автономними інститутами.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Практична здійсненність запропонованих напрямів удосконалення механізму координації діяльності суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів – запровадження процесного підходу до прийняття координаційних рішень; розвиток партнерських відносин між суб'єктами прийняття координаційних рішень на основі мережевої організації координаційної зв'язків; створення особливої організаційної підсистеми координації діяльності та розроблення регламенту взаємодії – потребує чіткого обґрунтування конкретних кроків, які мають здійснити суб'єкти державного регулювання ринку цінних паперів задля вдосконалення координації їх спільної діяльності.

Стратегічним чинником, що обумовлює практичну нагальність впровадження запропонованих напрямів вдосконалення механізму координації є обов'язок нашої держави щодо виконання вимог регуляторних принципів, розроблених Міжнародною організацією комісій з цінних паперів IOSCO, Міжнародних стандартів фінансової звітності, розкриття інформації про діяльність публічних акціонерних товариств, підвищення обізнаності емітентів, а в кінцевому рахунку – забезпечення сприятливих умов для залучення інвестицій.

Література:

1. Іванов Ю.Б. Концепція та онтологія предметної області управління інтеграційним розвитком підприємства / Ю.Б. Іванов, А.А. Пилипенко : [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/2775/st_32_21_NEW.pdf?sequence=4
2. Катренко А.В. Механізми координації у складних ієрархічних системах / А.В. Катренко, І.В. Савка // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Інформаційні системи та мережі. – Львів : Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2008. – Вип.3. – С. 156 – 166.
3. Плюта Н.В. Модель координационного взаимодействия в сложной иерархической системе / Плюта Н.В., Гоменюк С.И. // Вестник НТУ «ХПИ». Тематический выпуск: Информатика и моделирование. — Харьков: НТУ «ХПИ». – 2011. – № 17. – С. 122–127.
4. Стерлигова А.Н. Анализ значения термина «интеграция» в контексте управления организацией / А.Н.Стерлигова / Логистика и управление цепями поставок . – 2005. – № 6. – С. 70 –79.
5. Сухов С.В. Онтология управления организациями / С.В. Сухов // Менеджмент в России и за рубежом. – 2003. – № 5. – С. 61 – 69.



КАЦАЙ

Ігор Олександрович,
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

***Анотація:** узагальнено підходи до оцінювання альтернатив функціонування систем, які спрямовані на вирішення завдань зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону в умовах визначеності з використанням методів векторної оптимізації. Визначено етапність оцінювання та охарактеризовано методи вирішення завдань багатокритерійної оптимізації. Показано, що оцінювання ефективності систем у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону в умовах невизначеності має здійснюватись за низкою критеріїв.*

Ключові слова:
оцінювання, альтернатива, природно-ресурсний потенціал, регіон, умови невизначеності, критерій вибору.

УДК 658.1:338.6

Ігор КАЦАЙ

ОЦІНЮВАННЯ АЛЬТЕРНАТИВ ЗМІЦНЕННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

Постановка проблеми. У проекті Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року зазначено, що ефективна регіональна політика держави можлива, коли цілі просторового розвитку чітко координуються із цілями загальнонаціонального розвитку. До пріоритетів, на яких пропонується сконцентрувати зусилля і фінансовий ресурс відповідно до реалій соціально-економічного розвитку держави, згідно з означеною Стратегією, віднесено створення оптимальних умов, які б надавали регіонам можливості розкрити свій потенціал і ефективно скористатися конкурентними перевагами регіональної економіки.

Створення таких умов та конкурентних переваг безпосередньо пов'язане з проблемами формування переліку, вибором та оцінюванням альтернатив зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за роботами О.Гранберга [1], В.Відяпіна [2] та інших свідчить, що значного розвитку набули дослідження актуальних теоретичних проблем і практичних аспектів забезпечення кількісного оцінювання завдань щодо використання ресурсного потенціалу регіону, перспективного його розвитку, а також системного моделювання для обґрунтування управлінських рішень в різних умовах. За цими ж напрямками збагачена новими результатами досліджень теорія державного регулювання за сферами та галузями господарської діяльності, зокрема в роботах В. Керецмана [3], С. Серьогіна [4] та ін.

У вирішенні наукових завдань забезпечення територіального розвитку, поза увагою дослідників лишилися питання щодо оцінювання альтернатив зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону. Дослідження за цим напрямком автор ставить за **мету статті**.

Виклад основного матеріалу. Проведені узагальнення свідчать, що оцінювання систем, які використовуються чи формуються у процесі вирішення завдань зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону в умовах визначеності, має здійснюється з використанням методів векторної оптимізації за допомогою шкал. До елементів вирішення завдання відноситься векторний критерій, векторна оцінка альтернативи, а також шкала, як числова система на множині всіх дійсних чисел. І загальне завдання векторної оптимізації може бути сформульоване на основі відповідного оператора, що визначає семантику оптимальності [5].

Власний досвід автора статті у сфері зміцнення ресурсного потенціалу лісового господарства Криму свідчить, що яскраві ознаки альтернативності притаманні певним напрямками, на основі яких можна створити відповідні системи регуляторного впливу. Наприклад: підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісових насаджень; підвищення стійкості лісових екосистем до впливу негативних чинників довкілля, зміни клімату; розширення застосування методів раціонального використання лісових ресурсів.

Оцінювання наведених складних систем зміцнення природно-ресурсного потенціалу Криму чи іншого регіону в умовах визначеності запропоновано проводити в три етапи. На першому етапі

з використанням системного аналізу визначаються часткові показники та критерії ефективності. На другому етапі знаходиться множина Парето і формулюється завдання багатокритерійної оптимізації. На третьому етапі завдання вирішується шляхом скаляризації критеріїв усунення багатокритерійності. Сенс виразу, який використовувався для визначення принципу Парето, полягає в наступному. Множина Парето (як множина варіантів для переговорів чи множина компромісів у вирішенні питань зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону) містить альтернативи, які завжди важливіші в порівнянні з будь-якою іншою альтернативною множиною. При цьому будь-які дві альтернативи з множини Парето за перевагами незрівнянні. Такими незрівнянними вважались альтернативи, які перевершують одна одну за різними групами критеріїв. Водночас мінімізація всіх критеріїв в області Парето неможлива. Тому пошук управлінського рішення має здійснюватися на основі певної схеми компромісного вибору рішення щодо зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону.

Що стосується методів вирішення завдань багатокритерійної оптимізації, то необхідно виділяти наступні методи: метод виділення головного критерію; метод лексикографічної оптимізації; людино-машинні процедури векторної оптимізації [6]. Зокрема, за методом виділення головного критерію особа, що приймає рішення, призначає один головний критерій, останні виводяться до складу обмежень, тобто визначаються межі, в яких ці критерії можуть знаходитися. Недолік методу очевидний: немає сенсу проводити глибоке системне дослідження у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону, якщо всі критерії, окрім одного, не враховуються.

У методах згортання векторного критерію у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону в скалярний первинне завдання замінюється завданням, яке визначає скалярний критерій, що є деякою функцією від значень компонентів векторного критерію. Основною проблемою цього підходу якраз і є побудова змістовної функції.

Ця проблема розпадається на чотири завдання: обґрунтування допустимості змістовної функції; нормалізація критеріїв для зіставлення варіантів функції; врахування пріоритетів (важливості) критеріїв і побудова змістовної функції, що дозволяє вирішити завдання оптимізації у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону.

Обґрунтування допустимості змістовної функції вимагає підтвердження, що дані показники ефективності є однорідними. Відомо, що показники ефективності поділяються на три групи: показники результативності, ресурсоємності та оперативності. У загальному випадку вирішується завдання за показниками, що входять в узагальнений показник для кожної групи окремо. Поєднання в змістовній функції показники з різних груп може призвести до втрати фізичного сенсу такого критерію. Нормалізація критеріїв має проводитись подібно до нормування показників [7].

Врахування пріоритетів критеріїв здійснюється в більшості названих методів шляхом визначення вектора коефіцієнтів важливості критеріїв, які зазвичай співпадають з коефіцієнтом значущості показника якості. В результаті нормалізації та врахування пріоритетів критеріїв замість вихідної векторної оцінки альтернативи, утворюється нова векторна оцінка за аналогією з нормованим показником. Саме ця отримана векторна оцінка підлягає перетворенню з використанням змістовної функції. Спосіб змістовної функції залежить від характеру показників та цілей оцінювання системи у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону.

Специфічні риси організаційно-технічних систем у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону часто не дозволяють звести операції, що проводяться цими системами, до детермінованих або імовірнісних. До таких рис відносяться: наявність в керованій системі як елементів (підсистем) цілеспрямованих особистостей, а також те, що управління здійснюється на основі суб'єктивних моделей; алгоритм

управління часто будує сама система управління, переслідуючи окрім тих, що ставляться вищою системою цілей власні цілі, які не завжди співпадають із зовнішніми; на етапі оцінки ситуації, у деяких випадках, виходять не з фактичної ситуації, а з тієї моделі, якою користується особа, що приймає рішення; в процесі ухвалення рішення велику роль відіграють логічні міркування самої особи, які не піддаються формалізації класичними методами математики; при виборі впливів у процесі здійснення державного регулювання, особа, що приймає рішення, може оперувати нечіткими поняттями, відносинами та висловами; у великому класі завдань управління організаційно-технічними системами у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону відсутні об'єктивні критерії оцінювання досягнення цільового й поточного станів об'єкту управління, а також статистика, достатня для побудови відповідних імовірнісних розподілів для конкретного прийнятого вирішення.

Таким чином, неможливість зведення операцій, що проводяться складними організаційно-технічними системами у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону до детермінованих або імовірнісних не дозволяє використовувати для їх оцінки імовірнісні критерії.

Умови оцінки ефективності системи у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону для невизначених операцій зручно представити у вигляді таблиці (матриці), до якої заносяться значення векторів керованих параметрів, що визначають властивості системи; векторів некерованих параметрів, що визначають стан обстановки та оцінки ефективності системи.

Таким чином, єдиного критерію оцінки ефективності для невизначених операцій у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону не існує. Нами розроблені загальні вимоги до критеріїв та процедур оцінки і вибору оптимальних систем у досліджуваній сфері. Основними вимогами є:

1. Оптимальне рішення не повинне змінюватися з перестановкою рядків і стовпців матриці ефективності.
2. Оптимальне рішення не повинне змінюватися при додаванні тотожного рядка або тотожного стовпця до матриці ефективності.
3. Оптимальне рішення не повинне змінюватися від додавання постійного числа до значення кожного елемента матриці ефективності.
4. Оптимальне рішення не повинно перетворюватись в неоптимальне, а неоптимальне в оптимальне у разі додавання нових систем у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону, серед яких немає жодної ефективнішої системи.
5. Якщо системи оптимальні, то імовірніше поєднання цих систем теж має бути оптимальним.

Залежно від характеру переваг особою, що приймає рішення у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону, найчастіше в невизначених операціях використовуються наступні критерії ефективності: середнього виграшу; Лапласа; обережного спостерігача (Вальда); максимуму; песимізму-оптимізму (Гурвиця); мінімального ризику (Севіджа) [11].

Так, критерій середнього виграшу передбачає завдання вірогідності стану обстановки, зокрема у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону. Ефективність систем оцінюється як середнє очікуване значення (математичне очікування) оцінок ефективності за всіх станах обстановки.

У основі критерію Лапласа лежить наступне припущення: оскільки про стани обстановки нічого не відомо, то їх можна вважати рівноімовірними.

Критерій обережного спостерігача (Вальда) — це максимінний критерій, він гарантує певний виграш за найгірших умов. Критерій ґрунтується на тому, що, якщо стан обстановки невідомий, потрібно діяти найобережнішим чином, орієнтуючись на мінімальне значення ефективності кожної системи у забезпеченні зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону. Цей критерій орієнтує на рішення, що не

містить елементів ризику: при будь-якому з можливих станів обстановки обрана система покаже результат операції не гірше знайденого максимуму. Така обережність є у ряді випадків недоліком критерію. Інший недолік критерію Вальда — він не задовольняє вимозі 3 (додавання постійного числа до кожного елементу стовпця матриці ефективності впливає на вибір системи).

Критерій максимуму передбачає оцінювання системи зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону за максимальним значенням ефективності та обирати як оптимальне рішення систему, що є максимально ефективною. Критерій максимуму найоптимістичніший. Ті, хто вважає за краще їм користуватися, завжди сподіваються на кращий стан обстановки і, природно, у значній мірі ризикують.

Критерій песимізму-оптимізму (Гурвиця) — це узагальнення максимуму. Згідно даному критерію при оцінюванні та виборі систем у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону не слід проявляти як обережність, так і азарт, а слід, враховуючи найвище і найнижче значення ефективності, займати проміжну позицію (зважаються найгірші і найкращі умови). Для цього вводиться коефіцієнт оптимізму, що характеризує відношення до ризику особи, що приймає рішення. Ефективність систем знаходиться як зважена за допомогою певного коефіцієнта сума максимальної та мінімальної оцінок.

Дослідження свідчать, що на практиці у вирішенні завдань зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону доцільно користуватись значеннями вагового коефіцієнта в межах 0,3—0,7. У критерії Гурвиця не виконуються вимоги 4 і 5. Критерій мінімального ризику (Севіджа) мінімізує втрати ефективності за найгірших умов. Для оцінки систем у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу на основі даного критерію матриця ефективності має бути перетворена в матрицю втрат (ризиків). Кожен елемент матриці втрат визначається як різниця між максимальним і поточними значеннями оцінок ефективності в стовпці. Про критерій Севіджа можна сказати, що він, як і критерій Вальда, слід вважати його як обережний критерій у вирішенні завдань зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону. В порівнянні з критерієм Вальда в нім надається дещо більше значення виграшу, ніж програшу. Основний недолік критерію — не виконується вимога 4.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, оцінювання систем, які спрямовані на вирішення завдань зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону в умовах визначеності має здійснюється з використанням методів векторної оптимізації. Ефективність систем у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону в невизначених операціях може оцінюватися за низкою критеріїв. На вибір того чи іншого критерію впливає низка чинників: природа конкретної операції і її мета (у одних операціях допустимий ризик, в інших — потрібний гарантований результат); причини невизначеності (одна справа, коли невизначеність є випадковим результатом дії об'єктивних законів природи, і інше, коли вона викликається діями розумного «супротивника», який прагне перешкодити в досягненні мети); характер особи, що приймає рішення (одні люди схильні до ризику в надії досягти більшого успіху, інші вважають за краще діяти завжди обережно).

Вибір одного критерію призводить до ухвалення рішення за оцінкою систем у сфері зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону, яке може бути досить відмінним від рішень, що диктуються іншими критеріями. Тип критерію для вибору раціонального варіанту має бути обумовлений на етапі аналізу систем і погоджений із всіма зацікавленими суб'єктами управління у досліджуваній сфері. Стійкість обраного раціонального варіанту можна оцінити на основі аналізу за декількома критеріями. Якщо існує збіг, то є велика упевненість в правильності вибору варіанту.

Подальші розвідки у перспективі доцільно спрямувати на дослідження можливостей використання запропонованих підходів до вибору альтернатив зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону.

Ігор ДЕРЖКО

**СОЦІАЛЬНО-ФІЛОСОФСЬКІ АСПЕКТИ
ВЗАЄМОДІЇ ОСОБИСТОСТІ ТА СУСПІЛЬСТВА
В СИСТЕМІ СУСПІЛЬНО-ВЛАДНИХ ВІДНОСИН**

Постановка проблеми. Для багатьох соціально-філософських концепцій суспільні відносини як процесуальний, структуроутворювальний компонент суспільства мають надзвичайно важливе значення. Вони складають унікальну суспільну субстанцію, яка охоплює усіх індивідів, усі соціальні і національні спільноти, суспільні інститути і організацію суспільства, тобто, абсолютно все, чим виділилася з природи людська цивілізація. По суті, міжсуспільні і внутрішньосуспільні відносини тотожні процесу економічного, соціального, публічного управління, культурного життя суспільства і особистості, яка включається у ці відносини не інакше, як представник своєї спільноти.

Зміни у суспільній свідомості в сучасній Україні, проблеми, пов'язані із становленням громадянського суспільства та внутрішнім розколом, викликають посилений інтерес до особистості, її буття загалом. Радикальність змін становища людини в сучасному українському соціумі викликає необхідність дослідження об'єктивних і суб'єктивних вимірів особистісного в системі суспільних відносин крізь призму основних соціально-філософських аспектів публічного управління. Важко отримати дійсну довершеність людського буття в межах емпіричної реальності, яка займає деяку частину світу, водночас перетворюючись на автономну, неповторну індивідуальну одиницю, внаслідок чого губиться те, що робить людину людиною, а саме – всезагальність її існування. Проблема співвідношення людини та суспільства може поставати як проблема відносин між особистостями, або ж як зовнішній до суб'єктності зв'язок між індивідами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема індивідуальності сучасними дослідниками розуміється по-різному. Одні автори вважають індивідуальність властивістю особистості, інші цю категорію пов'язують винятково з категорією "індивід". Індивідуальність є складовою цілісної природи індивіда як окремої людини, яка розвиває і зміцнює свою особливість, а категорія "особистість" вбирає у собі усі прояви людського, усі характерні ознаки, притаманні людині як представникові людського роду. Індивідуальність – це не лише сукупність індивідуально-психологічних особливостей, вона – єдність і взаємозв'язок властивостей людини як особистості і суб'єкта діяльності, в структурі якої функціонують її індивідуальні властивості, розуміючи індивідуальність як вищу ланку в ієрархічній тріаді "індивід – особистість – індивідуальність".

У досліджуваній проблемі є нескінченна безліч аспектів – суспільно-історичні і природничо-історичні, соціальні і біологічні, свідомо-діяльнісні, психо-рефлексивні і фізіологічні, нарешті, "зовнішні" і "внутрішні". Цей перелік може бути продовжений. Проте, найважливішим у розв'язанні комплексної проблеми "особистість – суспільство" є цільовий аналіз функціонування основних компонентів структури суспільства та місця і ролі особистості в ньому. Потрібно внести ясність у розуміння поняття особистості для по-



ДЕРЖКО

Ігор Зеновійович,

доктор філософських наук, доцент, завідувач кафедри філософії та економіки Львівського національного медичного університету ім. Данила Галицького, м. Львів.

Анотація: у статті досліджено організацію суспільства як середовище соціалізації індивідів та їх публічної діяльності. Проаналізовано функціонування основних компонентів структури суспільства та місця і ролі особистості в ньому. З'ясовано зміни у суспільній свідомості пов'язані із становленням громадянського суспільства в державі. Окреслено місце і роль особистості у соціальній структурі суспільства та основні аспекти їх взаємодії.

Ключові слова: суспільство, особистість, система, суспільно-владні відносини, соціально-філософські аспекти, організація суспільства.

УДК 111:572.029

дальшого з'ясування його місця в системі суспільних відносин, адже багатомірність людини окреслюється поняттями "особистість", "індивід" та "індивідуальність".

Визначення невіршених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Як і в інших гуманітарних науках, поняття структури суспільства не завжди адекватно використовується у соціально-філософських дослідженнях системи суспільно-владних відносин. Дуже часто воно ототожнюється з поняттями системи, організації, певного інституту суспільства або держави. Вносячи визначеність у зміст цього поняття, необхідно підкреслити, що поняття "структура суспільства" передовсім означає, побудову суспільства в цілому, оптимальний баланс і достатньо тривалу стабільність зовнішніх зв'язків даного суспільства з іншими об'єктами (суспільствами) і внутрішніх – між складовими даного об'єкта – групами людей та індивідами. Це має забезпечувати постійну здатність даного об'єкта, хто б не виступав у його ролі, до саморозвитку і самовдосконалення.

У потрібному для нас розумінні, для розкриття місця і ролі особистості в системі суспільно-владних відносин, потрібно радше ставити питання про соціальну структуру суспільства, яка визначається саме системою соціально-демографічних, соціально-територіальних, соціально-професійних, соціально-етнічних спільнот та відносин між ними. Окрім індивіда або спільності індивідів, структурною одиницею суспільства також цілком можуть виступати, скажімо, суспільні відносини, суспільні інститути, такий феномен, як розподіл праці, або, нарешті, процеси соціальної диференціації та інтеграції.

Метою статті є окреслення основних аспектів взаємодії особистості та суспільства у системі суспільно-владних відносин.

Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Дослідити організацію суспільства як середовище соціалізації індивідів та їх публічної діяльності.
2. Проаналізувати функціонування основних компонентів структури суспільства та місця і ролі особистості в ньому.
3. З'ясувати зміни у суспільній свідомості пов'язані із становленням громадянського суспільства в державі.

Окреслити місце і роль особистості у соціальній структурі суспільства та основні аспекти їх взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Для суспільних процесів XX – XXI ст. характерне посилення інтересу до проблеми особистості у сучасному соціумі, її становлення та соціалізації, об'єктивних та суб'єктивних характеристик її існування. Серед напрямів, які актуалізували цю проблему, – екзистенціалізм, де становлення особистості зводиться до низки соціальних ролей, що протистоять справжній сутності людини; концепція "масової людини", що розкриває соціально-психологічний тип людини натовпу; Франкфуртська філософська школа, що розглядає співвідношення загальнолюдського, соціального та індивідуального; постструктуралізм, у межах якого розвивається концепція індивідуалізації, що приходить на зміну соціалізації; діалогічна парадигма, де людина розуміється як така, що конституюється взаємовідносинами з іншими людьми [3, с. 8].

Становлення особистості завжди "упирається" в суспільство. Кожна одинична особистість є тільки осердям нескінченної безлічі взаємостосунків з іншою та іншими і відокремлювати її від цих відносин – значить віднімати у неї усілякий дійсний зміст життя, перетворювати особистість на порожню можливість існування. Представляти особистісне осердя свого буття як дійсно відокремлене від своєї і загальної життєвої сфери, що пов'язує її з іншими центрами, є не більш як хворобливою ілюзією самосвідомості [9, с. 20].

Існує уявлення про те, що суспільство одноосібним порядком, за допомогою застосування позаособистісних, суто суспільних засобів дії, здатне чи не раз і назавжди розв'язати проблему особистості. Тому, саме в урівноваженні індивідуальних і

суспільних начал міститься джерело пришвидшення або гальмування суспільного прогресу в цілому.

При вивченні особистісних аспектів фундаментальних гуманітарних проблем питання міждисциплінарної демаркації є актуальним при дослідженнях процесів становлення особистості, її об'єктивних і суб'єктивних якостей. Проблема полягає як у потребі розмежування компетенції різних галузей гуманітарного знання щодо дослідження становлення особистості з метою конкретизації площини дослідження, так і у необґрунтованості такого розмежування для отримання цілісного образу людини [5, с. 9]. Тому виникає необхідність створення комплексу загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, що забезпечують єдність соціально-філософського, філософсько-антропологічного, соціологічного, психологічного, історичного підходів, які дадуть можливість зробити системний аналіз об'єкта через основні категорії суспільних процесів.

Формуючись як особистість, індивід перетворюється на індивідуальність, а для неї суспільні відносини виступають не тільки як сутність. Сутність індивідуальності утворює сукупність всіх суспільних відносин. Сукупність саме тих відносин, в які людина включена безпосередньо, фокусуючи їх у собі і модифікуючи їх самим процесом своєї життєдіяльності, складає її індивідуальність як істоти суспільної [7]. Таким чином, у складанні портретних характеристик структури сучасної особистості надзвичайно важливо уникати, принаймні, двох спокус, добре відомих з історії суспільствознавства і, насамперед, соціальної філософії, соціології та соціальної психології. З одного боку, це непомірність у психологізації і навіть фізіологізації уявлень про структуру особистості; з іншого – крайня соціологізованість соціокультурної сутності феномена особистості.

Ці два моменти повинні знайти оптимальні точки дотику при розгляді структури особистості в системі суспільних відносин. І, до речі, зовсім не в останню чергу саме тому, що структура особистості – це не стільки результат її взаємодії з суспільством у знятому стані, скільки сам постійний та інтенсивний процес особистісної структуризації і реструктуризації, що протікає впродовж усього життєвого циклу. Структура особистості і процес її становлення не можуть бути задовільно визначені ні з боку самої особистості, ні з боку суспільства, а тільки з погляду того, що їх зв'язує і має для них однакове значення – системи суспільних відносин, місця в ній об'єктивних та суб'єктивних чинників людського. Суб'єктивність є тією стороною внутрішнього змісту суспільної людини, яка за своєю організацією протилежна способу організації речі, а отже, конститує її діяльність як суб'єкта [12, с.45]. Суб'єктивність не є всім змістом людської активності, хоча й конститує певним чином саму її змістовність. Адже людина – це завжди живий суб'єкт, на відміну від речі, яка є тільки об'єктом людської активності.

Але проблема співвідношення суб'єктивного та об'єктивного в людині є значно складнішою. Об'єктивне – внутрішня протилежність суб'єктивного: тут ми маємо справу зі справжньою діалектичною суперечністю, сторони якої, як відомо, переходять одна в одну, переливаються одна в одну – аж до тотожності. При цьому кожна з протилежностей постає формою здійснення іншої. Об'єктивне і суб'єктивне містять одне одного як протилежності не просто поза собою, але саме в собі [6, с. 18]. Такий розворот проблеми дає зрозуміти, що проблема суб'єктивності неможлива без розкриття об'єктивності цієї суб'єктивності.

Людина, будучи творцем, суб'єктом суспільно-владних відносин, при цьому ж, потрапляє в ситуацію певної залежності від типу та форм даної суспільної організації, яка, безперечно, має вплив на неї. У даному випадку можна говорити, що людина є об'єктом суспільного впливу на неї. Якості людини як об'єкта і суб'єкта усього соціального співвідносяться з основними формами суспільних відносин і життєдіяльності особистості, а відтак, тісно пов'язані з основними структурними компонентами особистості [4, с. 46]. Потреби, інтереси та ідеали є основними структурними

компонентами особистості і мають велику кількість похідних – цілі, ролі, функції, цінності (оцінки), орієнтації та ін. На відміну від перших, основоположних категорій, їх похідні продуктивні в основному за рамками соціальної філософії, у вузькоспеціальних соціологічних, психологічних або педагогічних дослідженнях.

Соціальний механізм становлення особистості, по суті, і є процесом її структуризації у взаємодії з суспільством, який відбувається, з одного боку, завдяки становленню, зміні і реалізації потреб, інтересів, ідеалів особистості, а з іншого – функціонуванню і розвитку основних компонентів структури суспільства. Незважаючи на суто онтологічну спрямованість (наявне буття і практичне виявлення і підтвердження), осмислення проблеми людини і, відповідно, особистості супроводжувалося перебільшенням всезагальності (зокрема ідеологічним роздуванням суспільності, колективності як емпіричного еквівалента людської сутності) і всезагальних аспектів діяльнісної позиції людини [1, с. 10].

Проте, соціальний механізм формування особистості тому і є саме механізмом, і саме соціальним, що припускає не пряму її взаємодію з суспільством, а за допомогою багатьох "посередників" – структурних компонентів суспільства. Тих, які фіксують індивіда як особистість, дають можливість її процесуального ствердження в суспільстві, допомагають реалізувати свої права.

Тому, у соціально-філософському плані особистість і суспільство видаються рівноцінними для розвитку всієї людської цивілізації феноменами і, відповідно, категоріями. Початковим рівнем суспільного буття є індивідуальне буття, що реалізовується в первинних соціальних колективах, до яких необхідно підходити не абстрактно, відволікаючись від конкретних індивідів, їх інтересів, а як до колективних форм індивідуального буття [10]. Саме понятійний розрив індивідуального і суспільного рівнів буття і призводив до того, що часом на тему суспільства дослідники "виходили" через індивіда, а часом за допомогою моделі індивіда робилися безплідні спроби дати вичерпне пояснення суспільству.

Адже, по суті, вся історія розвитку соціально-філософських поглядів на суспільство, від античних часів і до сьогодення, є низкою спроб найточнішого визначення цього феномену і, передовсім, через виокремлення його основних структурних компонентів. Це не випадково, бо структурне, тим більше структурно-функціональне дослідження суспільства в історичному контексті не має певних загальноцивілізаційних обмежень. Основний зв'язок із соціальною системою здійснюється через особистість; головна зона проникнення – це статус членства. Суспільство може бути самодостатнім тільки тією мірою, в якій воно може "покладатися" на те, що діяння його членів слугитимуть адекватним "внеском" в його соціальне функціонування. У разі взаємостосунків особистості і суспільства, їх абсолютна інтеграція необхідна не більше, ніж в інших випадках взаємообміну, що припускають взаємодостатність [15, с. 21].

Сучасне трактування соціальної дії представлено як сукупність тих, що діють, сукупність ситуацій і сукупність вірогідних дій, що мають хоч би дві альтернативи. Але, віддаючи належне суспільствознавчій функції теорії соціальної дії визнається її обмеженість, відзначаючи, що прагматичне розділення дисциплін відповідно до груп дій в науковому сенсі нерелевантне або, принаймні, другорядне [14, с. 23]. Тим самим, сучасне суспільствознавство зайвий раз переконує, що у порівнянні навіть з недалеким минулим філософії, воно безмежно розширює і генерує нові тлумачення суспільства і основних компонентів його структури.

У соціальному теоретизуванні надзвичайно популярним є визначення явищ за допомогою розрізнення широкого і вузького сенсу понять, що відображають їх. З'ясування першого – широкого сенсу, як правило, не є суттєвим в науково-дослідницькому плані і, швидше за все, розраховано на популяризацію спеціальних суспільствознавчих знань у суспільній свідомості. Суспільство у такому вигляді – середовище цивілізованого перебування людини або олюднена природа, штучно створена в результа-

ті взаємодії розвиненої свідомості, цілеспрямованої діяльності людини і обставин, в які вона потрапляла або які створювала навмисно. Структурна класифікація моделі суспільства у такому випадку фактично неможлива. Друге, вузьке тлумачення суспільства як способу буття людства, сукупності історичних форм сумісної життєдіяльності, що постійно змінюється, придатніше для наукових досліджень [13]. Цей підхід продуктивніший з погляду структурно-класифікаційного аналізу суспільства, ніж перший. Він дає змогу вирватися з тих ідей, що сковують соціально-філософську теорію абстрактної людини з її максимально усередненими інтересами та потребами, дозволяє подолати протиставлення суб'єктів і результатів їхніх мисленно-діяльних зусиль і дій, а також суперечності індивідуальної та природної властивостей.

Отже, стає очевидним, що в умовах безлічі різних підходів до визначення структурних компонентів суспільства, особливо з урахуванням сучасних тенденцій суспільного прогресу, немає сенсу задовольнятися однією точкою зору. Поза синтезом досягнень у цій сфері виглядає сумнівним, чи можна досягти позитивних результатів. Тому суспільство у вузькому сенсі – це конкретно-історичний спосіб або форма самоорганізації і взаємодії людей та їх груп з приводу збалансованої реалізації індивідуальних потреб, соціально-групових інтересів і суспільних ідеалів. Суспільство складається з індивідів – це перший історичний ступінь (формула) на гносеологічних засадах до адекватного розуміння суспільства. Ці індивіди неминуче об'єднуються у спільноти – це другий ступінь пізнання. Індивіди і спільноти, які складаються з них, вступають у різні відносини один з одним – логічний синтез перших двох. Впорядкування таких відносин, забезпечення спадкоємності (безперервності) в їх розвитку і умов для подальшого вдосконалення, власне кажучи, і служить концепт "основні компоненти структури суспільства" [8].

Отже, потрібно подати різні підходи до визначення основних компонентів соціальної структури суспільства. Серед них називаємо інституційний, процесуальний, функціональний, системний та міжособистісний. Розвиток індивідів і спільностей індивідів неминуче підводить їх до необхідності створення певних суспільних інститутів, інакше, соціальних інститутів. Такі інститути фіксують і контролюють рівень розвитку існуючих суспільних відносин, відтворюють і зберігають загальноприйнятні в даному суспільстві цінності, закріплюють духовно-практичну основу для стабільності і стійкості соціуму та спрямовані на постійне відтворення й розвиток його основних сутнісних характеристик.

Незважаючи на вторинний характер, суспільні інститути складають у сукупності найважливіший компонент структури суспільства, що відповідає за організаційно-регулятивне забезпечення і, що важливо, ресурсозберігання суспільного життя. Інститути служать не тільки організації спільної діяльності людей заради задоволення їхніх соціальних потреб, вони також регулюють використання ресурсів, які має у своєму розпорядженні суспільство [2, с. 8]. Таким чином, ресурсозберігаючи і ресурсорозподільну функцію суспільних інститутів можна вважати рівною за значенням організаційній.

Суспільним інститутом можуть виступати як суб'єкти публічного управління суспільством загалом, і його окремими сферами, зокрема, так і інституалізовані економічні цінності, політичні норми, культурно-історичні традиції. Ці цінності, норми і традиції за допомогою суспільних інститутів ретранслюються індивідам та їх спільнотам як загальноприйнятні або обов'язкові з метою регламентації способу життя, діяльності і поведінки людей. Поділ суспільних інститутів на економічні, політичні, правові, культурно-освітні і виховні є цілком виправданим. Проте жоден із вказаних інститутів не може обмежитися у своєму функціонуванні винятково власною сферою. Виховним або культурним інститутам суспільства певною мірою властиве виконання окремих політичних і економічних функцій. А правові або політичні інститути ніколи не зможуть повністю позбавитися розв'язання деяких освітніх, виховних і культурних завдань [11].

Це свідчить про збереження і розвиток у структурі суспільства такої закономірності, як взаємопроникнення і взаємодоповнення діяльності суспільних інститутів.

З поняттям суспільного інституту, як і з реальним місцем даного феномена у структурі суспільства, тісно пов'язане поняття суспільної організації у рамках структури суспільства, які можна розвести на установу (суспільний інститут) й на організацію (засіб впорядкування і узгодження різних інтерсуб'єктних та суб'єктно-об'єктних зв'язків між основними компонентами структури суспільства). Суспільна діяльність як структурний компонент суспільства має процесуальний характер, адже вона народжується у відносинах людей і, своєю чергою, розвиває, корегує і змінює ці відносини. Суспільна діяльність постає найефективнішим способом розв'язання суспільних і, що дуже важливо, особистих проблем (з погляду якнайповнішої самореалізації особистості). Ознакам структуропроектних компонентів суспільства найбільше відповідають суспільні відносини, суспільна діяльність, соціальна мобільність і суспільний розподіл праці. Тут, як ніде в інших основних компонентах структури суспільства, найвиразніше виявляються елементи динаміки, характер самого процесу, а не результат розвитку. Своєю чергою, відрив суспільних відносин від суб'єкта, від суспільної діяльності призводить, як правило, до аналізу останнього лише в гносеологічному сенсі, в рамках якого він розглядається як носій пізнавальної діяльності. Але ж пізнання – це один із видів діяльності; фіксація суб'єкта в головних характеристиках передбачає його фіксацію передусім як носія практичної соціально-історичної діяльності, а в нашому випадку як носія соціального віддзеркалення.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Організація суспільства, будучи структурнофіксуючим компонентом, якнайповніше розкриває свій зміст у забезпеченні відповідності таких структурних компонентів, як суспільне середовище і суспільна система, що виконують функції соціалізації індивідів на рівні якнайповнішого засвоєння суспільно значущих цінностей, норм і традицій; в результаті відбувається формування передумов самовдосконалення особистості та перетворення індивіда на особистість, здатну повноцінно брати участь своїми діями і рішеннями в організації суспільного життя або, радше, в конкретній суспільній діяльності і при цьому зберігати непорушним для себе й інших своє "Я" у власному сенсі життя, публічній діяльності та повсякденній поведінці.

У сучасному українському суспільстві на перший план повинні вийти проблеми гуманізму, демократизму і різноманіття матеріального і духовного багатства суспільства, суспільних відносин на протигагу цінностям, які нав'язує сучасна глобалізована цивілізація. Адже ті властивості людського організму і людського розуму, які раніше нічого не означали для успіху його адаптації до середовища, в умовах бурхливого розвитку цивілізації почали виходити на перше місце. Як структуропроектний компонент суспільства суспільні відносини мають місце основного генератора інноваційних процесів в організації суспільного життя, пронизуючи всі її сфери без винятку.

Література:

1. Вишневецький О. Теоретичні основи сучасної української педагогіки / Омелян Вишневецький – Дрогобич : Коло, 2003. – 528 с.
2. Димитров М.Ф. Роль сучасних професійних громадських організацій України у формуванні спеціалістів (філософсько-освітній аспект) : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. філос. наук : спец. 09.00.10 "Філософія освіти" /. – Київ, 2006. – 22 с.
3. Карась Анатолій. Філософія громадянського суспільства у класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях / Анатолій Карась. – К. – Л. : видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка. – 2003. – 520 с.
4. Кривоконь О.Г. Фактори соціального формування особи (соціально-філософський аспект) / Кривоконь О.Г. – Х. : Факт, 2005. – 240 с.

5. Лавриченко Н. Соціалізація і моральне становлення особистості як комплексна педагогічна проблема / Н. Лавриченко // Шлях освіти. – № 1. – 2004. – 56 с.
6. Лифшиц Михаил. Что такое классика? / Михаил Лифшиц. – М. : Искусство XXI века 2004. – 495 с.
7. Макете С. Соціальні інститути: класичні тлумачення і сучасні підходи до вивчення / С. Макете // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2003. – № 4. – С. 5–20.
8. Матусевич В. Соціальний інститут: функція, генеза, структура / В. Матусевич // Соціологія : теорія, методи, маркетинг. – 2004. – № 4. – С. 43–56.
9. Муляр В. Проблема становлення особистості в системі "індивід-суспільство" (філософсько-культурологічний аналіз) / Володимир Муляр. – Житомир : ЖДТУ, 2005. – 320 с.
10. Оленич С. Актуальність ідей Івана Франка щодо питання ціннісного змісту становлення сучасної української молоді / Сергій Оленич // Проблеми гуманітарних наук. Вип. 18. Філософія. – Дрогобич : Вимір, 2007. – С. 84–95.
11. Оленич С. Індивідуальні та соціальні аспекти становлення особистості у науково-методологічних вимірах / Сергій Оленич // Людинознавчі читання : зб. наукових праць ДДПУ. Вип. 14. – Дрогобич : Вимір, 2006. – С. 109–119.
12. Парунова Ю.Д. Соціалізація особистості в умовах трансформаційних процесів сучасного суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук. : спец. 09.00.03 "Соціальна філософія та філософія історії" / Ю.Д. Парунова. – Сімферополь, 2006. – 20 с.
13. Радул В. Соціальний характер виховання / В. Радул // Шлях освіти. – 2004. – №3. – С. 6–9.
14. Скотна Надія. Особа в розколотій цивілізації: освіта, світогляд, дії / Надія Скотна. – Львів : Українські технології, 2005. – 384 с.
15. Шпачинський І.Л. Творчий потенціал особистості і його реалізація в умовах трансформації суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук. : спец. 09.00.03 "Соціальна філософія та філософія історії" / І.Л. Шпачинський. – Одеса, 2006. – 21 с.



**ЯРОВА
Ірина
Володимірівна,**

проректор з
організаційно-
гуманітарної роботи
Академії митної
служби України,
м. Дніпропетровськ.

Анотація: у статті аналізуються ризикогенні особливості сучасного середовища публічного управління, джерела ризиків публічно-управлінської діяльності. Обґрунтовується необхідність урахування факторів ризику при здійсненні антикризового стратегічного управління. Акцентовується на забезпеченні можливостей активного впливу громадянського суспільства на підвищення надійності отримання планованих стратегічних результатів.

Ключові слова: публічне управління, управління територіями, ризику, джерела виникнення ризиків, стратегічне та антикризове управління, громадянське суспільство.

УДК 352:711.16

Ирина ЯРОВА, Юрій ШАРОВ

РИЗИКОГЕННІ ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СЕРЕДОВИЩА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Постановка проблеми. Сучасне демократичне середовище публічного управління, що характеризується підвищеною вимогливістю громадян-клієнтів публічних послуг, породжує численні ризики, перелік яких постійно поповнюється. Світова фінансова криза зумовлює локальні кризи в окремих країнах, сферах діяльності, галузях, регіонах, інфраструктурах життєзабезпечення, системах управління. Проте, в органах управління територіями відсутні (крім спеціалізованих підрозділів з управління надзвичайними ситуаціями) підходи й моделі, системно-організовані функції і компетенції, механізми і структури ризико-орієнтованого антикризового управління, що призводить до неготовності, несвоечасності, недостатньої адекватності реакції органів влади й управління щодо виникнення й подолання кризових явищ різного рівня масштабності й небезпечності. Тому актуальним є виявлення й певна систематизація ризикогенних факторів для врахування них під час побудови моделі антикризового ризикоорієнтованого стратегічного управління територіями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зростання інтенсивності змін призвело свого часу (60-ті роки минулого сторіччя) до нестачі традиційних управлінських технологій, зумовило активне звернення до стратегічного інструментарію. Вихідний постулат стратегічного підходу до управління – зовнішнє середовище буде змінюватися – є адекватним сучасним ринковим умовам. Наголос у «стратегічному» робиться на передбаченні змін замість реакції на події, що вже відбулися. І хоча не можна повністю контролювати майбутні зміни та керувати ними, за умови готовності організації до очікуваних змін вона може не тільки вчасно адаптуватися до них, а й вчинити певний вплив на небажані зміни середовища. З цього приводу стратегічне управління може вважатися інструментом, адекватним вимогам сучасного мінливого й динамічного середовища, методологічно-інструментальною базою для побудови систем антикризового управління. У той же час все більш очевидною стає потреба у збагаченні інструментарію стратегічного управління, зокрема через забезпечення методичної можливості урахування фактору ризику.

Феномену кризи, ризику в управлінні складними соціально-економічними системами, питанням антикризового управління, зокрема у публічному управлінні, присвячені численні дослідження зарубіжних і вітчизняних фахівців, а саме, праці З. Авдошиної, І. Балабанова, М. Бродовського, С. Бушуєва, Т. Богдан, Т. Гречко, Н. Драгомирецької, Т. Пахомової та А. Якубовського, В. Зотова, В. Іванова та А. Коробової, А. Іларіонова, Б. Колеснікова, О. Корха, Ю. Ковбасюка, В. Кравченка, С. Кравченка, О. Кузнецової, Г. Кулік, Т. Морозової, А. Мельник та Г. Монастирського, О. Пономаренко, Х. Рейні, С. Романюка, А. О'Саллівана, Дж. Стіглиця, А. Стрикленда, С. Хаджирадєвої, Д. Шаркова, Ю. Шарова, В. Шарого, З. Шершньової, Ф. Ярошенка та багатьох інших авторів. Під кризою більшістю дослідників розуміється радикальна зміна кількісних та якісних характеристик об'єкта, що утруднює або робить неможливим виконання ним своїх функцій у системі, частиною якої він є. У контексті

даної статті важливо, що при цьому (за концепцією академіка Н. Моїсеева) втрачаються системотвірні місії та механізми, пріоритетним для окремих частин системи стає вирішення власних завдань, як правило на шкоду цілому, а розв'язати виниклий комплекс проблем неможливо локальними заходами або навіть реформами в якій-то окремій сфері. Підкреслимо, що у значній кількості підходів до тлумачення сутності кризи відносно до такого аспекту публічного управління як управління територіями пропонується її звужене розуміння, яке пов'язується лише із антикризовими заходами щодо санації (фінансового оздоровлення) промислових та комунальних підприємств території або з таким специфічним явищем як банкрутство муніципалітетів [1; 2]. Проте автори вважають, що по відношенню до території кризою у широкому розумінні є екстремальна ситуація, яка ставить під загрозу пріоритетні цінності жителів території та характеризується обмеженими часовими й ресурсними можливостями органів місцевого управління щодо її подолання.

Поняття «криза» та «ризик» тісно пов'язані між собою: своєчасне виявлення ризиків та врахування їх в управлінні значною мірою знижують вірогідність виникнення кризової ситуації. Тобто завчасні дії щодо управління ризиками – це «профілактика» кризи. Стало загальноприйнятим вважати, що основою будь-якого ризику є невизначеність, можлива небезпека, невпевненість в майбутньому. Поняття «ризик-менеджмент», яке щодавно здавалося притаманним лише західним системам управління, міцно увійшло до понятійного апарату вітчизняних управлінців. Підкреслимо, що увага до запобігання різноманітним ризикам є природною й виходить з об'єктивних реалій, із сучасних особливостей середовища управління. На підтвердження цієї тези зазначимо, що у передових країнах світу діяльність з ризик-менеджменту в управлінні вже є стандартизованою: національні стандарти ризик-менеджменту діють в США, Канаді, Великій Британії, Австралії, Новій Зеландії, Австрії. Існує Федерація європейських асоціацій ризик-менеджерів, яка сформулила власний стандарт (FERMA). Міжнародною організацією із стандартизації ISO створено міжнародний стандарт ISO-31000:2009. Зазначеними стандартами ризик-менеджменту відводиться одне з центральних місць у стратегічному управлінні.

Публічно-управлінська діяльність на територіях знаходиться під подвійним впливом кризових факторів загальносистемної (світової) кризи, ситуації в країні в цілому (вплив «зверху») та кризових факторів, породжених ситуацією на території (вплив «знизу»). Успішна стабілізація ситуації значною мірою обумовлюється усвідомленням ризикогенної природи як сучасного функціонування (відтворення) об'єктів публічного управління, так і розвитком суспільно-управлінських відносин (набуття нової якості діяльності), пов'язаного з реформуванням і модернізацією таких відносин. Необхідність підтримки нормального функціонування, подальшого розвитку території обумовлює все більш широке й системне використання в публічному управлінні стратегічних, проектних та антикризових підходів і технологій. При цьому сьогодні вже фактом стала інтеграція стратегічного та проектного підходів, унаслідок чого відбувається синергізація як стратегічних так і проектних ризиків. Отже, стає безумовною потребою систематизація існуючих ризиків реалізації зазначених підходів з метою переведення їх на «робочий» рівень,



**ШАРОВ
Юрій Павлович,**

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпропетровськ.

***Анотація:** у статті аналізуються ризикогенні особливості сучасного середовища публічного управління, джерела ризиків публічно-управлінської діяльності. Обґрунтовується необхідність урахування факторів ризику при здійсненні антикризового стратегічного управління. Акцентується на забезпеченні можливостей активного впливу громадянського суспільства на підвищення надійності отримання планованих стратегічних результатів.*

***Ключові слова:** публічне управління, управління територіями, ризики, джерела виникнення ризиків, стратегічне та антикризове управління, громадянське суспільство.*

УДК 352:711.16

який дозволяв би іманентно враховувати ризики при формуванні й впровадженні стратегій як засобів антикризової діяльності.

Метою статті є обґрунтування ризикогенного характеру середовища публічного управління й необхідності урахування факторів ризику при здійсненні антикризового стратегічного управління територіями.

Виклад основного матеріалу. Можна стверджувати, що сьогодні, після «євромайдану-2013», громадянське суспільство в Україні розвивається стрімкими темпами, і ті традиційні ризики (соціальні, екологічні, техногенні тощо), які до недавнього часу могли вважатися «прихованими» (всі про них знають, але розуміють, що займатися цим влада не буде), зараз можуть «вийти на арену» у повний зріст завдяки підвищенню активності й вимогливості людей, які вже не хочуть терпіти очевидні небезпеки і будуть вимагати від місцевої влади зменшення ризиків і підвищення комфортності та безпечності життя на територіях.

Очевидно, що формуючи стратегію розвитку території, ми на кожному кроці стикаємося з ризиками, які є або породженням минулого, або супроводжують буквально всі інноваційні процеси реформування й модернізації управління. Розглянемо більш детально «поле» зазначених ризиків, які слід передбачати під час системного управління територіями. При цьому достатньо природним є систематизація факторів ризику за групами політичних, економіко-фінансових, соціальних, екологічних, техногенно-інфраструктурних тощо.

Сучасне середовище публічного управління в Україні характеризується водночас низьким рівнем політичної стабільності та високим рівнем політичної конкуренції, яка стала реальністю на всіх рівнях влади в країні. Політична конкуренція, як зазначається у праці [3], – це форма політичної взаємодії, в якій суб'єкти політики в рамках правових (або не правових) правил змагаються за перевагу у розподілі влади, матеріальних ресурсів і престижу. Політична конкуренція в рамках цивілізованих правил є однією із рушійних сил суспільного прогресу, оскільки сприяє виробленню механізмів взаємного політичного контролю одних політичних сил над іншими, забезпечує розширення сфери громадського контролю над політичною владою, а також стимулює конкуренцію в інших сферах суспільного життя. При цьому можна визначити такі ризики, виникнення яких заважає успішному здійсненню реформ: незбалансована державна влада, значний вплив на владу корпоративних інтересів (олігархічно-кланових); великі масштаби корупції депутатів і чиновників, ірраціональні та сепаратистські настрої та очікування частки населення. Критичним фактором забезпечення політичної стабільності в суспільстві є, на наш погляд, виконання (а не декларування!) основних принципів публічного управління (законність, об'єктивність, демократизм, відкритість, підзвітність громадськості та ін.), саме недотримання яких і стало докорінною причиною «євромайдану-2013» і чергової системної кризи всієї країни.

Політичні ризики стосуються й рівня законодавчого забезпечення процесів державного регулювання суспільних відносин в країні, і рівня запровадження е-демократії, що як прямо, так і опосередковано впливає на імідж влади та довіру населення до її дій. Розвитку політичної конкуренції сприяє поява нових крім влади «гравців» і становлення їх як самостійних суб'єктів суспільно-політичних відносин – бізнесу й громадськості, що конкурують за вплив на суспільство, за значущу роль у проведенні політик на території, у розподілі суспільних ресурсів. При цьому виникають ризики взаємодії зазначених гравців, формування адекватної громадської думки під час розробки та реалізації стратегій та програм місцевого розвитку з огляду на потребу збалансування інтересів зацікавлених сторін. Йдеться також про ризики зміни політичного керівництва або політичного курсу розвитку території, що зумовлює необхідність забезпечення успадкованості стратегічного вибору території через приділення належної уваги політичній та інституційній сталості стратегії.

Ринкова економіка завжди супроводжується ризиками конкуренції (особливо за умов перенасичення ринків та гіперконкуренції, надмірної глобалізації, нестабіль-

ності валютно-фінансової системи країни тощо). Економіко-фінансова складова середовища публічного управління породжує одну з найбільш масштабних груп ризиків. Так, автор праці [6] визначає цілу низку різноманітних конкретних економічних ризиків та ризикогенних факторів, які виникли у 2013 р. в країні, показує їх негативні наслідки: девальвація (наслідок – знецінення грошей або значний та тривалий дефіцит платіжного балансу, різке зростання курсу долару); фінансова криза (бюджетний дефіцит); слабке економічне зростання (збільшення дефіциту бюджету); дешевий аграрний експорт (неможливість за рахунок сільського господарства значно компенсувати падіння виробництва в інших галузях); «заморожування» виплат заробітної плати (зниження внутрішнього попиту на продукти, товари, послуги); інфляція (необхідність підтримки цінової стабільності); спроба введення 15-відсоткового збору до Пенсійного фонду з операцій по продажу валюти (провокує появу тіньового ринку обміну валют); збір з утилізації імпортованих автомобілів (подорожчання автомобілів і зменшення обсягу продаж, погіршення стосунків з ЄС); введення ліміту готівкових розрахунків (автоматичне подорожчання вартості операцій з купівлі-продажу нерухомості, транспортних засобів) [6]. Очевидно, що вплив економічних ризиків розповсюджується постійно і рівною мірою як на країну в цілому, так і на окремі території, що має бути враховано при формуванні стратегій і програм економічного розвитку територій. При цьому як антикризові напрями діяльності мають реалізовуватися проекти залучення інвестицій і створення інноваційних об'єктів з пропозицією робочих місць, проекти формування привабливої підприємницької інфраструктури території тощо, створюючи підстави зменшення соціальних ризиків.

Ризики соціальної групи є вторинними, тобто породжуються іншими, первинними (політичними, економічними, екологічними, техногенними і т.д.). Прикладом цього є пенсійна реформа, реформа охорони здоров'я, які ініціювалися під впливом економічних та політичних факторів. Уже перші етапи цих реформ породили активну реакцію українського соціуму та створили певні соціальні ризики невдоволення людей. Соціальні ризики можуть породжуватися й інноваціями, зокрема такими, що спрямовані на зміну структури виробництва у бік скорочення трудомістких технологій, наслідком чого є скорочення кількості робочих місць. Усі зазначені складові середовища публічного управління тісно взаємопов'язані й такий інтегрований показник як життєвий рівень населення вимірюється показниками, що мають чітко виражену соціальну, економічну, екологічну направленість, відображають забезпеченість громадян якісними робочими місцями та належним рівнем оплати праці. Отже, виробничо-трудова інтеграція, такі показники як рівень розвитку систем освіти, охорони здоров'я, спорту, культури, екологічна та криміногенна безпека, організація відпочинку, інші індикатори забезпечення належного рівня та якості надання публічних послуг мають бути основними напрями зусиль органів публічного управління, тому що є ризикогенними у високому ступеню і формують громадську думку, яка природним чином переводить соціальні ризики у політичні, чим і визначається ступень суспільної злагоди в країні.

Екологічні ризики управління розвитком українських територій не потребують окремого коментаря – вони є суцільними й високоймовірними, мають тісний зв'язок з рівнем соціальних індикаторів, тобто вчиняють хоча й опосередкований, але значний вплив на ризики втрати політичної стабільності. Очевидним є їх зв'язок з економічними ризиками через дуже відчутні у більшості випадків реалізації інвестиційних проектів витрати на запобігання погіршенню екологічної ситуації – хороша екологія сьогодні коштує дорого. Кожна стратегія розвитку території, що нехтує екологічними ризиками, якщо їх подолання є пріоритетним для даної території, приречена на невдачу.

Техногенна складова середовища публічного управління містить ризики з достатньо високою вірогідністю настання, наслідки яких реально погрожують безпеці життя людей. У спадщину з радянських часів в Україні залишилось велика кількість

морально та фізично зношеного застарілого обладнання підприємств металургії, вугільної, хімічної, гірничодобувної промисловості, що викликає аварійно небезпечні ситуації, екологічні та техногенні катастрофи, які супроводжуються підвищеним ризиком смертності людей та специфічними захворюваннями. Особлива розмова про житлово-комунальне господарство, задля виведення якого з нинішнього потенційно-аварійного стану потрібні величезні гроші й зусилля. Спроби реалізації в окремих містах України житлово-комунальної реформи, яка має на меті стабілізацію функціонування житлово-комунального господарства, досі є невдалими. Тому у цій сфері необхідно сповідати інноваційні підходи, що базуються на колективній соціальній відповідальності влади, бізнесу й громадськості, залучати членів громади до розв'язання актуальних для них проблем на основі принципу корпоратизму. З огляду на зміст стратегій і програм розвитку ЖКГ слід наголосити, що в них і досі надто слабкою залишається інноваційна складова, пов'язана з розробкою проектів енергозбереження, альтернативних джерел енергопостачання. Така ситуація існує всупереч новітнім підходам, що вже отримали загальну підтримку в Європі, породжує додаткові ризики майбутнього відставання, що закладаються сьогодні, ризики програшу підприємств ЖКГ та інших споріднених сфер в конкурентній боротьбі за надання якісних і прийнятних за ціною послуг населенню на тлі різкого подорожчання традиційних енергоносіїв.

Інфраструктурні ризики виникають унаслідок недосконалої діяльності або бездіяльності зі створення ринкової, інженерної, соціальної інфраструктури території. Ця сфера характеризується значним масштабом і великим різноманіттям факторів, які є ризикогенними. Під час розробки стратегій проекти цієї сфери не завжди розглядаються як пріоритетні, і це породжує ще одну групу ризиків – ризики помилкового вибору, тому що інфраструктура території, що містить зазначені складові, має високу значущість для забезпечення комфортного безпечного трудового й соціального життя, ефективної підприємницької діяльності. Особливої ваги зазначені фактори ризику набувають на тлі активізації громадянського суспільства в Україні.

Великі потенційні ризики породжують численні реформи публічного управління, на які вже давно очікує країна [4; 5]. Критичної значущості для подальшого демократичного й ефективного розвитку країни набуває реформа місцевого самоврядування, реалізація якої генерує чисельні системні ризики, що виникають унаслідок здійснення процесів усунення «двовладдя» на території, побудови нової системи управління з урахуванням створення виконавчих органів рад і реформування обласних та районних державних адміністрацій тощо. Вкрай складною уявляється адміністративно-територіальна реформа, яка породжує численні ризики, пов'язані з реалізацією процесів укрупнення територіальних громад і забезпечення їх самодостатності. Така радикальна перебудова «структурного скелету» місцевого самоврядування не може, на наш погляд, з урахуванням людського фактору (по відношенню як до населення територій так і керівництва громад) відбутися на основі принципу добровільності (скоріше потрібен принцип узгодженості), тому потрібно виважене професійне використання системно-адміністративних методів, що створює дуже небезпечні ризики некваліфікованого застосування таких методів. У пропонованих концепціях адміністративно-територіальної реформи ще не до кінця вирішені питання щодо запобігання ризикам погіршення якості публічних послуг при віддаленні центрів надання послуг від громадян. Давно назрілою є реформа бюджетних відносин, яка створює серйозні ризики передачі коштів на місця з огляду на не завжди достатню компетентність персоналу органів місцевої влади, на потребу обґрунтованого вибору пріоритетів розвитку й напрямів витрачання коштів. Інноваційні підходи щодо реалізації інтегрованої діяльності на територіях (державно-приватне партнерство, міжмуніципальне співробітництво, міжсекторне партнерство) також є джерелом ризиків, які завжди супроводжують будь-які новації.

Успішне проведення зазначених реформ переважною мірою спирається на людський («м'який») фактор, професіоналізм і кваліфікацію управлінців, належне мето-

дологічно-організаційне забезпечення процесів реформ. Реалізація кожної з реформ може стати «тестом» на професійну спроможність та політичну життєздатність влади в країні у цілому та на місцях. Кожна реформа містить у собі дестабілізаційний потенціал, оскільки її метою є зміна статус-кво в тій чи іншій сфері або галузі. А вже шанси перетворення цього потенціалу на серйозний дестабілізуючий фактор залежать від багатьох чинників, основними з яких є послідовність політики реформ та професійне ризикоорієнтоване антикризове управління.

Сам по собі «реєстр» джерел ризиків середовища сучасного публічного управління представляє інтерес тоді, коли ці потенційні ризики складають органічний елемент системи управління територіями, розглядаються як обов'язковий фактор, що враховується при формуванні й реалізації планів діяльності на майбутнє. Це є ключовою особливістю створюваної моделі антикризового ризикоорієнтованого стратегічного управління територією.

Переконливим прикладом наявності об'єктивної потреби врахування ризико-генної складової при формуванні стратегічних намірів є результати розробок з передбачення ризиків в антикризовому управлінні, що здійснені відомими фахівцями Ф.Ярошенком, С.Бушуєвим, Т.Богдан. У монографії зазначених авторів [7] пропонується методологія управління в складних системах (на прикладі фінансового сектору України), яку можна розглядати як симбіоз стратегічного, проектного та ризикоорієнтованого підходів. Автори розглядають передумови успіху й стверджують, що для його досягнення треба бути проактивним (використовувати прогнозування, бути «провидцем»), орієнтуватися на створення цінностей для ключових заінтересованих сторін, спиратися на тренди, зокрема використовувати тренд переходу до економіки знань, бути готовими до зміни управлінських парадигм, розуміти філософію життєвих циклів і своєчасно «перезавантажувати» систему, бути креативним, розвивати центри знань та досконалості. Кожен з цих елементів є ключовим для успіху, а формула успіху визначається через синергію їх взаємодії.

Базуючись на зазначеному, автори у 2011 році запропонували проактивну модель управління розвитком державних фінансів в Україні, яку побудовано з урахуванням передбачених ними ризиків спаду в процесах розвитку фінансової системи в критичних точках (точках біфуркації). Це дозволило сформувати програму, що враховувала критичні події на шляху до успіху. Моделлю на найближчі два роки (2012-2014) було передбачено потенційні кризи, реалізація яких невпинно призвела б до втрати довіри до влади.

Реальний перебіг подій показав, що реалізація зазначеної програми здійснювалася на тлі практичного нехтування передбаченими ризиками з боку владних структур. Так, на тлі формування другої хвилі світової фінансової кризи несвоєчасне і неповною мірою реагування на визначені заздалегідь ризики викликали такі локальні кризи, як, по-перше, криза керованості, некваліфіковане управління, зниження результативності роботи виконавчих органів влади (передбачуваний ризик – «неповноцінний перехід до професійного менеджменту в ході адміністративної реформи»); по-друге, неефективна середня ланка управління (передбачуваний ризик «нереалізація автономності на рівні місцевих бюджетів»); по-третє, конфлікти у відносинах центру з областями та нездатність залучати інвестиції для розвитку (передбачуваний ризик «недосконалі відносини «центр-регіони»). Тобто усі передбачені ризики реалізувалися, що у підсумку призвело до практично повної втрати довіри до влади (що й передбачалося), а далі – до гострої соціально-політичної кризи, яка проявилася подіями «євромайдану-2013» з важкими наслідками для країни, які ще неможливо остаточно оцінити. Висновок є очевидним – нехтування визначеними і високо ймовірними ризиками в стратегічному управлінні вартує дорого.

Сьогодні основними інструментами планування майбутнього є стратегії, проекти, програми розвитку територій. І якщо в управлінні проектами ризикам відводиться належна увага, є методики їх якісного та кількісного аналізу, пропонуються спо-

соби реакції на ризики, то очевидно, що традиційні підходи до розробки стратегій мають бути збагачені методичним забезпеченням урахування стратегічних ризиків та управління ними. На наш погляд слід виокремити ризики формування стратегії (ризики діагностики та вибору) та ризики її реалізації (ризики зміни середовища, де діють ризикогенні фактори, ризики системи управління реалізацією стратегії, ризики моніторингу й контролю); крім того слід окремо аналізувати проектні ризики. Використання методології управління проектами дозволяє обрати для всіх випадків способи реакції на ризики (ухилення, передача або диверсифікація ризиків, пом'якшення, прийняття ризиків). Особливу роль слід надати моніторингу, який має ґрунтуватися на інституціоналізації його технології в системі управління, та на управлінській відповідальності (за невиконану стратегію треба відповідати перед громадою). Іманентним елементом такого моніторингу має бути громадський моніторинг: після відомих подій «євромайдану-2013» стає все більш ясным, що в публічному управлінні ключовим засобом запобігання багатьом соціально-політичним ризикам є опора на громадську думку, на громадський моніторинг та контроль намірів та дій влади. Урахування в моделі стратегічного ризикоорієнтованого управління територією зазначених аспектів значно підвищить надійність планування і ймовірність досягнення запланованих цілей.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Публічне управління в Україні здійснюється в мінливому конкурентному й достатньо конфліктогенному середовищі, що й довели події останнього часу. Реформи, що тільки готуються або вже активно запроваджуються сьогодні (конституційна, місцевого самоврядування, адміністративно-територіальна, пенсійна, охорони здоров'я, житлово-комунальна тощо) обумовлюють появу численних ризиків, підвищують ймовірність їх настання. Тому антикризове стратегічне управління має реалізовуватися на моделі розробки стратегії, яка забезпечує урахування факторів ризику управління як на етапі формування стратегії, так і при її реалізації. Особливу увагу в моделі слід відвести партисипативному управлінню (співучасті громадян), спираючись на тезу щодо радикальної активізації унаслідок подій «євромайдану-2013» громадянського суспільства в Україні, адекватна і своєчасна реакція на думку якого являється найважливішим чинником запобігання прояву численних ризикогенних факторів середовища публічного управління.

Література:

1. Антикризисное управление в муниципальном образовании : уч.-метод. пособие. – М. : РИЦ «Муниципальная власть», 2000. – 310 с.
2. Бродовский М. М. Экономический механизм антикризисного управления муниципальными образованиями : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Бродовский Максим Михайлович. – М., 2004. – 185 с.
3. Політична взаємодія [Електронний ресурс] // Самоосвіта депутата. Політологія. – Режим доступу : <http://deputat.pp.net.ua/politologija/rozd7.htm>.
4. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Офіційне інтернет-представництво Президента України – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf. – Назва з екрану.
5. Рудик О. Наслідки та ризики адміністративно-територіальної реформи / Олександр Рудик // Диалог: возрождение традиций интеллектуального общения. – 2005. – 5 июля.
6. Струк Е. Холодная осень. Восемь экономических рисков второй половины 2013 года / Елена Струк // Фокус, 2013. – 10 сентября.
7. Ярошенко Ф. А. Антикризисное управление финансами в условиях неопределенности : монография. – Ф. А. Ярошенко, С. Д. Бушуев, Т. П. Богдан ; Украинская ассоциация управления проектами. – К. : Саммит-Книга, 2012. – 168 с.

8. Піроженко Н. В. Впровадження державно-приватного партнерства в процес стратегічного планування/ Н. В. Піроженко // Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 23 верес. 2010 р. / [ред. кол.: М. М. Іжа та ін.]. – Одеса, 2010. – С. 304-305.
9. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт [Электронный ресурс] // Л. И. Ефимова / Научный вестник Уральской академии государственной службы. – 2008. – №3(3). – Режим доступа: <http://www.eatu.ru/?gstrAction=DQC&gintDocID=71>.
10. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации. / В. А. Михеев // Проблемы формирования государственных политик в России. – М. : Научный эксперт, 2006. – 564 с.
11. Стрельцов В. Запровадження механізмів інвестиційного державно-приватного партнерства. [Електронний ресурс] / В. Ю. Стрельцов // Теорія і практика державного управління. 2009. – №2(25). – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-2/doc/3/36.pdf>.
12. Бунич А. Российское правительство должно вернуться в российскую экономику [Электронный ресурс] / А. Бунич // Центр политических технологий. Политком.ру. Информационный сайт политических комментариев. – 14.12.2006. – Режим доступа: <http://www.politcom.ru/3874.html>.
13. Колесникова Л. Предпринимательство: от «максимизации прибыли» к синергии социально-экономических систем / Л. Колесникова // Вопросы экономики. – 2001. – №10. – С. 47.
14. Киселев В. Взаимодействие крупного капитала и государственной власти (зарубежный опыт) / В. Киселев // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – Ч 1. – С. 31–33.
15. Никитаева А.Ю. Система взаимодействия государства и бизнеса в региональной экономике: концептуальный подход и инструментальные составляющие [Электронный ресурс] / А. Ю. никитаева // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2006. – том.4. – №3. – Ркжим доступа: www.ecsocman.edu.ru/evjur/.../328007.html.
16. Надыров Р.А. Взаимодействие бизнеса и государственной власти в условиях институциональных преобразований : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01. / Р. А. Надыров – Казань, 2003. – 187 с.
17. Галайда В.А. Взаимодействие бизнеса и власти в устойчивом развитии региона [Электронный ресурс] / В. А. галайда// Территориальное управление: государственное, региональное, муниципальное и территориальное общественное самоуправление. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/ru/stat_rab/stat/stat_ru.htm.
18. Кузьмин А.В. Взаимодействие властных и предпринимательских структур в системе межсекторного социального партнерства : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Кузьмин А. В. – Великий Новгород, 2009. – 158 с.



ГОЛУБЧИК

Ганна Данилівна,
кандидат історичних наук, доцент, докторант кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Дніпропетровськ.

Анотація: у статті розкрито роль історичного знання у сучасному суспільстві, розкрито поняття суспільної пам'яті і процесів комеморації в контексті державного управління. Проаналізовано існуючі комеморативні практики в сучасній Україні, запропоновано їх аналітичну структуру. Також вивчено напрями оновлення змісту і форми комеморативних практик.

Ключові слова: державне управління, комеморативні практики, суспільна пам'ять.

УДК 35+32.01

Ганна ГОЛУБЧИК

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ФОРМУВАННЯМ СУСПІЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ:
КОММЕМОРАТИВНІ ПРАКТИКИ**

Постановка проблеми. Низка актуальних суспільних процесів, гострих і латентних, надають дослідженню процесів комеморації в Україні високої наукової і практичної значущості. По-перше, йдеться про побудову й втілення життєздатної моделі національної ідентичності, а також про пошук й обґрунтування українцями свого місця у світовому співтоваристві в економічному, геополітичному й цивілізаційно-культурному вимірах. Звернення у цих пошуках саме до суспільної пам'яті, а не до історії як науки, зумовлено тим, що «у порівнянні з історією, що у всі часи знаходилась у можновладних руках ... пам'ять має новий престиж демократичності» [12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукова розробка проблем суспільної/колективної пам'яті налічує кілька десятиліть, й була започаткована філософами (П. Рікер), психологами (К. Юнг, Т. Адорно, Е. Фромм), соціологами (Є. Дюркгейм, М. Гальбвакс, П. Коннертон), істориками (П. Нора, Я. Ассман, Е. Гобсбаум). Поле міждисциплінарних досліджень суспільної пам'яті отримало назву memory-studies, в суспільно-політичній царині багатьох країн пройшли хвилі «меморіальних війн», а межа ХХ – ХХІ ст. названа «меморіальним бумом». Різним аспектам суспільної пам'яті останнім часом присвячено багато публікацій вітчизняних науковців [6; 8; 9; 11; 15], втім, наголос поки що, робиться на теоретичних аспектах концепту «суспільна пам'ять», його політичній вазі та тлумаченні окремих сюжетів і подій минулого. Робляться перші спроби проаналізувати здобутки й недоліки державної історичної політики незалежної України [8]. Палітри комеморативних практик як втіленню суспільної пам'яті, питанням державного управління в цій галузі, присвячено значно менше уваги, натомість заходи у сфері пам'яті критикують за надмірну заполітизованість й розрив між суспільними настроями і державною політикою у цій сфері [15, 286].

Визначення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим і присвячено статтю. За тривалості національно-ідентифікаційного процесу в Україні, загальним місцем у наукових дослідженнях соціально-гуманітарного циклу й у публічній риторичі, залишається визнання необхідності переосмислення минулого; продовжується конкуренція його моделей (меморіальні і інтелектуальні війни). Це і є гучним запитом на перегляд/конструювання суспільної пам'яті, в якому можна розрізнити окремі проблемні (болісні, травматичні) для сучасного українського суспільства питання. Це, зокрема, оцінка подій і осіб радянської доби (нещодавне минуле, яке є живим у пам'яті кількох поколінь нинішніх громадян України), а також питання оцінки чи переоцінки цілої низки політичних і культурних подій історичної доби; побудова загальнонаціонального пантеону героїв; визначення спільних для всієї нації місць пам'яті; створення героїчного/переможного національного міфу на противагу віктимізації минулого. Наголосимо: йдеться не так про історичні факти і їх тлумачення історією як фундаментальною наукою, як про образ минулого у масовій свідомості і джерела його формування. Втім, не лише ці процеси актуалізують дослідження комеморації

і коммеморативних практик. Адже коли ми говоримо про суспільну пам'ять взагалі й про пам'ять окремих спільнот або ж груп, то маємо на увазі і соціальну злагоду у суспільстві як стратифікованій системі, його гармонійне існування і визначений вектор розвитку.

Нарешті, ми не лише приєднуємося до думки П. Нора про вплив на суспільну/колективну пам'ять стрімких процесів глобалізації і медіатизації [12] (а це цілком справедливо і для України), а й додаємо такі характерні ознаки самосвідомості й буття сучасного індивіда як суспільна атомізація, індивідуалізація, наслідком чого можуть бути погіршення соціалізації, брак суспільної солідарності, соціально-політична, регіональна, соціально-культурна, етнокультурна та етноконфесійна поляризація суспільства й міжпоколінський розрив. Відтак, суспільна коммеморація може стати однією з відповідей на ці загрози, маючи на меті суспільну злагоду.

Численні теоретичні дослідження на проблемному полі *memory-studies* поки що не демонструють практичних розробок щодо практик коммеморації й державного управління формуванням суспільної пам'яті в Україні. Визначенню завдань, змісту, структури публічних коммеморативних практик в сучасній Україні є **метою даної статті**.

Виклад основного матеріалу. Від Геродота і Цицерона й до Першої світової війни, а деколи – і далі, масова та наукова свідомість сприймала минуле у першу чергу як збірку дидактичних прикладів і настанов [21]. У цьому сенсі минуле ототожнювалось з наукою історією, що його фіксує, інтерпретує й зрештою, постачає суспільству як певний посібник життя разом з нормами, цінностями, тощо. Драматичні події ХХ ст. сприяли перегляду такого тлумачення історичного знання й поставили під сумнів телеологічний підхід до розуміння минулого. Як одна з альтернатив офіційній історії у відповідь на запити суспільств постає концепт «суспільна пам'ять». Характерні для стану суспільної свідомості сучасних українців риси знаходимо в характеристиці «меморіального буму» за П. Нора: відбувається і «всесвітня деколонізація, завдяки якій до історичної свідомості й відвоювання/ конструювання власної пам'яті прокидаються спільноти, що дрімали в етнологічному сні колоніального гніту» й деколонізація, «притаманна країнам, що вийшли з-під гніту тоталітарних режимів ХХ сторіччя, чи то комунізм, фашизм або просто диктатура: ідеологічна деколонізація, що сприяла зверненню звільнених народів до своєї давньої, традиційної пам'яті, що її відбирав, руйнував або викривлював на свою користь відповідний режим» [12].

Коммеморація – термін, уведений до наукового обігу французькими дослідниками колективної пам'яті, у першу чергу – П. Нора [12 - 14]. Через ритуали коммеморації відбувається актуалізація суспільної пам'яті; це процес репрезентації подій минулого, який слугує для висловлення солідарності певної групи [14]. У вузькому сенсі, коммеморація – це увічнення пам'яті про події/постаті (спорудження пам'яток, музеїв, визначення знаменних дат, свята, масові заходи, виготовлення й розміщення наочних носіїв інформації, випуск ювілейних монет, поштових марок тощо)¹.

У широкому – все, що пов'язує людину і суспільство з минулим – це можуть бути і артефакти, і тексти, і ідеї [17] і, навіть, певні психологічні стани і процеси суспільства («травми минулого», «болісне» або ж «героїчне» минуле тощо).

Попри відносну новизну терміна, публічні коммеморативні практики не є суспільною і управлінською новацією. Настанова на меморіальність, прагнення увічнити явища дійсності є невід'ємною рисою будь-якого суспільства [2; 19], але особлива актуалізація коммеморативних практик пов'язана із зміною механізмів комунікації, розвитком ЗМІ, коли «на зміну маніфестаціям й святковим ходам приходять телевізійні шоу, що формують певний образ минулого у глобальної аудиторії» [2].

¹ Коммеморацію визначають також ще вужче, лише як «пам'ять про померлих», називаючи всю сферу суспільної свідомості й суспільні практики, пов'язані з минулим, мнемонікою (мистецтвом пам'яті) [9]. Такий підхід, на наш погляд, вимагав би розгляду й процесів у суспільній свідомості, пов'язаних з забуванням [6; 10].

Очевидне й те, що коммеморація, – її різні аспекти, – є інструментом державного управління. У цьому сенсі вказуємо й на культурно-історичну спадщину як складову частину об'єктивних засад державного управління, «життєву опору» сьогодення за визначенням Г. Атаманчука [3, с. 91; див. також 7].

Отже, коммеморативні практики не є новелою суспільно-політичного буття, ба більше – часто ми стаємо свідками відтворення відомого досвіду, успадкованого від попередньої доби. Для аналізу відповідності цих практик потребам суспільства і сучасної держави, необхідно в першу чергу визначити їх структуру. Відтак, постає необхідність виділення рівнів (наприклад, груповий – локальний – національний – глобальний), форм (урочисті заходи і ювілеї, історична освіта, культурно-мистецькі акції, місця пам'яті тощо), змісту, етичних і естетичних засад здійснення заходів суспільної коммеморації.

Щодо змісту національних коммеморативних практик, відзначаємо його поступове переосмислення і оновлення. Фахівці констатують наявність гострих або латентних меморіальних війн на полі суспільної свідомості українців, що тривають від початку 1990-х рр. довкола проблем «близького минулого» (Голодомор, ОУН-УПА, Велика Вітчизняна/Друга світова війна), довкола пам'ятників, пам'ятних дат, державних нагород, топоніміки тощо [9].

Попри значну динаміку на полі суспільної пам'яті, певні висновки про засади й напрями коммеморативних заходів, наприклад, щодо процесу створення пантеону національних героїв, можна робити з результатів соціологічних опитувань і медіа-рейтингів національних героїв [1; 18]. Серед джерел інформації, а по суті – інструментів формування суспільної пам'яті, за даними УЦСД «Софія», наприклад, щодо Великої Вітчизняної війни, абсолютним лідером (майже 75 %) виявились художні фільми, далі йдуть телевізійні та радіопередачі та спілкування з родичами, що пам'ятають про військові роки. Навчальний процес, відвідування музеїв і меморіалів, спеціальна література посідають останні шаблі у цьому рейтингу джерел інформації. Таким чином, радянське кіно досі залишається пріоритетним джерелом інформації для сучасних українців про події 1941-1945 рр. [1].

Важливою складовою в структурі суспільної пам'яті є «місця пам'яті». Термін «місце пам'яті» охоплює діапазон від матеріального об'єкта до об'єкта абстрактного й інтелектуально сконструйованого. Місцем пам'яті може бути конкретне географічне місце, пов'язане з певною подією, а також пам'ятник, музей, архів, символ, художній твір, певна інституція, історична подія чи персона. Попри значну емоційну компоненту, місця пам'яті – не так стихійний витвір суспільної свідомості, як результат свідомого відбору серед епох, подій, дат, персоналій минулого нації. Необхідність ретельного відбору місць пам'яті зумовлена проблемою їх трактування, одна з умов такого відбору – «коли їх вивчення дозволяє висловити щось іще, крім того що може зробити класична історія». Сам автор концепту «місць пам'яті»² радить створювати їх «шляхом вивчення символічної системи та конструювання моделі репрезентацій» [13, 242]; на його думку, «треба починати від місць, у чіткому сенсі слова, яким суспільство... свідомо передає на збереження свої спогади або визначає їх за необхідну частку своєї самобутності: топографічні місця – як-от архіви, бібліотеки або музеї; монументальні місця – як кладовища або архітектурні споруди; символічні місця – як коммеморації, паломництва, відзначення дат...; функціональні місця – як підручники...» [13, 191].

Прикладом оновлення змісту коммеморативних практик і пошуку місць пам'яті є польсько-український проект «Поєднання через важку пам'ять. Волинь 1943» – довготерміновий громадсько-освітній захід, «спрямований як до польської, так і до

² Для суспільної пам'яті французів П. Нора запропонував місця пам'яті «триколон», «14 липня», «Пантеон», «Ейфелева вежа», «Жанна д'Арк», «солдат Шовен». Досягненням історика є побудова інтелектуальних конструктів, які пов'язали всі історичні епохи, на протиположності історичній політиці де Голля, що робила наголос лише на героїчних сюжетах Другої світової війни. Суспільній свідомості французів «повернули» безперервність історії.

української сторін, але в ширшому контексті і з перспективою на майбутнє, і до інших країн, в яких ще до кінця не вирішені міжнаціональні конфлікти. Учасниками цього проекту є молодь, яка відкриває для себе не легку спільну польсько-українську історію та прагне віднайти примирення з історією через пошук ставлень шляхетних та порядних людей, зокрема, серед українців, які рятували поляків під час трагічних подій в 1943-1945 рр. на Волині, в Галичині та поляків, які допомагали українцям під час братовбивчих війн» [16]. Згідно цього проекту, «група студентів з Польщі та України буде спільно досліджувати цю тему та збирати свідчення усної історії перш за все серед мешканців Волинської області. Зібрана документація (аудіо, відеоматеріали, фотографії) стане загальнодоступною на сайті та в публікаціях» [16]. Відзначено, що проект «дає можливість зрозуміти людську поведінку в умовах війни та зла, показуючи особливі постаті тих осіб, які рятували життя інших людей незалежно від їх релігійної приналежності, походження чи національності. Показ героїчних постатей українців, які рятували поляків, стане основою для будівництва мостів між майбутніми поколіннями», важливим названо і «пошук прикладів співчуття поляків, які рятували українців під час братовбивчих війн» [16]. Засновники проекту планують передати методичку роботи зі свідками «іншим як вартій уваги приклад праці в прагненні побудувати двосторонній діалог, зокрема там, де має місце складне минуле». Подібні до цього заходи і проекти відбуваються між Україною і Росією, Україною і Німеччиною тощо.

Окрім класичних комеморативних практик (відзначення державних свят, пам'ятних дат, ювілеїв), з'являються нові як за формою (наприклад, інтерактивні медіа-проекти, реконструкції історичних подій), так і за ініціатором (приватні, громадські та інші публічні комеморативні ініціативи; локальні, національні та міжнародні проекти, що сприяють примиренню колишніх «ворогів» [див., напр. 4; 5;16]).

В Україні постають новітні методи комеморації й формування суспільної пам'яті, такі як збирання і оприлюднення тематичних спогадів, реконструкція знакових історичних подій за участі громадян. З'явився документальний театр (вербатім), який специфічними методами впливає на глядача, транслюючи ті чи інші ідеї [20]. На наш погляд, наведені приклади комеморативних заходів цілком відповідають вимозі демократизації і демократизації простору пам'яті як глобальної ознаки сучасності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В сучасному українському суспільстві існує потреба у перегляді й оновленні палітри комеморативних практик. Встановлено, що апробуються новітні форми і методи суспільної комеморації. Визначено, що ретельно сконструйована суспільна пам'ять може стати відповіддю на стан суспільної свідомості, який частково характеризується пересторогами проти фальсифікації і «переписування» історії, розчаруванням і стомленістю від зміни історичних парадигм на пам'яті одного-двох поколінь сучасників, ностальгічним оберненням в минуле.

Література:

1. Аналітична доповідь: культурна політика України: національна модель у європейському контексті [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/876/
2. Аникин Д. А. Пространство социальной памяти : автореф. дисс...канд. филос. наук : спец.: 09.00.11 / Аникин Даниил Александрович; Саратов. гос. ун-т им. Н. Г. Чернышевского. – защита 15.02.08. – Саратов, 20 с.
3. Атаманчук Г. Теория государственного управления [курс лекций] / Г. В. Атаманчук – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
4. Бессмертный полк: Днепропетровск [Электронный ресурс] / Гражданская инициатива «Бессмертный полк» – Режим доступа : nashpolk.dp.ua/index.php
5. О нас [Электронный ресурс] / Всеукраинская общественная организация «Народная память» – Режим доступа : narodnaiapamiat.wordpress.com

6. Грицак Я. Українців об'єднає пам'ять про спільних жертв, а не героїв [Електронний ресурс] / Я. Грицак // Вголос – Режим доступу : www.vgolos.com.ua/articles/yaroslav_grytsak_ukraintsiv_oblsquoiednaie_pamlsquoayat_pro_spilnyh_zhertv_a_ne_geroiv_107000.html.
7. Державна політика щодо збереження історичної пам'яті в Україні : [зб. док. і мат.] / упоряд.: Бородін Є. І., Прокопенко Л. Л., Пшеничний Ю. В. – Д. : Монолит, 2011. – 479 с.
8. Зерній Ю. Державна політика пам'яті в Україні: становлення та сучасний стан [Електронний ресурс] / Ю. Зерній / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України – Режим доступу : www.old.niss.gov.ua/book/StrPryor/8/7.pdf
9. Колесник І. Історична пам'ять : аналітична модель / І. Колесник // Національна пам'ять: соціокультурний та духовний виміри. Національна та історична пам'ять: зб. наук. праць. – Вип. 4. – К. : НВЦ Пріоритети, 2012. – С. 19 – 29.
10. Костина Е. Н. Память и забвение: диалектика феноменов (социально-философский анализ) : автореф. дисс... канд. филос. наук : спец.: 09.00.11 / Костина Екатерина Николаевна; Казанск. (Приволжск.) федеральный ун-т. – защита 21.11.13. – Казань, 26 с.
11. Нагорна Л. П. Історична пам'ять: теорії, дискурси, рефлексії : [Моногр.] / Л. П. Нагорна. – К. : ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2012. – 328 с.
12. Нора П. Всемирное торжество памяти [Электронный ресурс] / Пьер Нора // Журнальний зал – Режим доступу : magazines.russ.ru/nz/2005/2/nora22.html
13. Нора П. Теперішнє, нація, пам'ять : [Моногр.] / П'єр Нора. – К. : Кліо, 2014. – 272 с.
14. Нора П. Франция-Память : [Моногр.] / П. Нора, М. Озуф та ін. – СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 1999. – 328 с.
15. Портнов А. Історії для домашнього вжитку: есеї про польсько-російсько-український тиркутник пам'яті : [Текст] / А. Портнов. – К. : Критика, 2013. – 344 с.
16. Поєднання через важку пам'ять. Волинь 1943 [Електронний ресурс] / Опис проекту – Режим доступу : pk.org.pl/panogamakultur/node/2446
17. Практики виртуальної комеморації в бібліотечно-інформаційній сфері [Електронний ресурс] / Державна наукова педагогічна бібліотека України ім. В. О. Сухомлинського – Режим доступу : www.dnpg.gov.ua/datas/upload/files/770359404.pdf?PHPSESSID=e871809b97d53b3afcf84eec384a24c9 – Загл с екрана.
18. Проект «Великі українці» [Електронний ресурс] / Вікіпедія – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/ВЕЛИКІ_УКРАЇНЦІ
19. Святославский А. В. Среда обитания как среда памяти: к истории отечественной мемориальной культуры : автореф. дисс... доктора наук: спец. : 24.00.01 / Святославский Алексей Владимирович; МПГУ. – защита 19.03.12. – Москва, 53 с.
20. О центре [Электронный ресурс] / Центр им. Вс. Мейерхольда (г. Херсон). Современный и актуальный украинский театр – Режим доступу : www.teatr.kherson.ua/about/
21. Яковенко Н. М. Вступ до історії : [Моногр.] / Н. М. Яковенко. – К. : Критика, 2007. – 368 с.

Ігор ГАРЬКАВИЙ

УЗАГАЛЬНЕННЯ МЕТОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ МІСТООБСЛУГОВУЮЧОЮ СФЕРОЮ



**ГАРЬКАВИЙ
Ігор Борисович,**

кандидат наук з державного управління, директор приватного підприємства "Орест – К", м. Київ.

Постановка проблеми. Містообслуговуюча сфера є важливою складовою муніципальної економіки, яка забезпечує населення, підприємства та організації необхідними послугами, суттєво впливає на розвиток різнопланових взаємовідносин у місті. Чинна законодавча та нормативна база недостатня і недосконала, не забезпечує правових засад реформування містообслуговуючої сфери, взаємовідносин підприємств цього спрямування та споживачів послуг. Наявність системної кризи в містообслуговуючій сфері та міжгалузевий характер проблем, для розв'язання яких і для забезпечення переходу до нової моделі розвитку цієї сфери необхідним є відповідне обґрунтування управлінських рішень органів місцевого самоврядування на основі використання сучасного наукового інструментарію з широким впровадженням ефективних методів, які доцільно узагальнити та охарактеризувати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що в науковій літературі з державного управління проблеми використання інструментів та методів наукового обґрунтування для забезпечення його ефективності приділена значна увага. Зокрема, загальні підходи до використання методу моделювання викладені в роботах Г.Фетісова [1], В.Зотова [2], А.Мельника [3] та інших. Встановлення взаємозв'язків між характеристиками системи, перенесення інформації за часом проаналізовані у працях В.М.Бабаєва [4]. Особливості методу економічного аналізу розглянуті у працях Ю. П.Шарова [5]. Але наведені положення щодо методів опису, пояснення та прогнозування поведінки реальної системи, її економічного аналізу не набули використання у вирішенні завдань зміцнення містообслуговуючої сфери, незважаючи на її важливість.

Метою статті є узагальнення підходів до побудови моделей, а також охарактеризувати метод економічного аналізу в забезпеченні управління містообслуговуючою сферою.

Виклад основного матеріалу. Аналіз літературних джерел дозволив надати формальне визначення моделей в управлінні містообслуговуючою сферою, які визначають її як ізоморфізм. При цьому, окремі моделі можуть позначатися як гомоморфізм [6]:

$$f: A \rightarrow \psi \quad \text{àà} \quad A \rightarrow \psi.$$

Оператор в такій інтерпретації вказує на спосіб, який дозволяє побудувати необхідну модель відтворення містообслуговуючої сфери чи її складових. Найважливішою характеристикою моделі є те, що вона дає спрощений образ, який відображає не всі властивості прототипу, а лише ті, які істотні для дослідження.

Складні системи в структурі містообслуговуючої сфери характеризуються виконуваними процесами (функціями), структурою та поведінкою за часом. До таких систем відноситься: утримання житлового фонду, забезпечення надійності і стійкості функціонування соціальної та виробничої інфраструктури, стійкої роботи міського транспорту, загальноміських комунальних об'єктів, сфери торгівлі, загальноосвітніх закладів, побутового обслуговування населення,

Анотація: у статті узагальнено засади моделювання процесів управління, результати якого можна вважати засобом здобуття, фіксації і впорядкування нової інформації, як основи розвитку теорії і практики зміцнення містообслуговуючої сфери. Охарактеризовано можливості економічного аналізу містообслуговуючої сфери та її складових з використанням спеціальних способів та прийомів, що свідчить про системний, комплексний характер такого аналізу.

Ключові слова: містообслуговуюча сфера, місцеве самоврядування, моделювання процесів управління, класифікація видів моделювання.

УДК 352.075

будівництва і ремонту споруд й комунікацій на території міста, забезпечення безпеки функціонування всіх систем життєзабезпечення.

Аналіз свідчить, що для адекватного моделювання цих складових містообслуговуючої сфери, як складних систем доцільно використовувати функціональні, інформаційні та поведінкові моделі [6,7]. При цьому слід зазначити, що функціональна модель системи може описувати сукупність виконуваних системою функцій, характеризувати морфологію системи.

Інформаційну модель можна використовувати для відображення відносини між елементами системи у вигляді структур даних (склад та взаємозв'язки).

Поведінкова модель може описувати інформаційні процеси (динаміку функціонування), в ній фігурують такі категорії, як стан системи, подія, перехід з одного стану в інше, умови переходу, послідовність подій.

Особливо велике значення методу моделювання у вивченні підсистем містообслуговуючої сфери полягає в тому, що при їх дослідженні натурні експерименти практично неможливі з низки причин: складність, великі матеріальні витрати, унікальність, тривалість експерименту. З позицій системного аналізу класифікація видів моделювання в дослідженні містообслуговуючої сфери може бути проведена за різними ознаками [7]. Зокрема за ознакою повноти виділено:

- повне моделювання - моделі ідентичні об'єкту містообслуговуючої сфери за часом та в просторі;

- неповне моделювання — ця ідентичність не зберігається;

- наближене моделювання — засноване на подібності, при якій деякі сторони реального об'єкту містообслуговуючої сфери не моделюються взагалі. Теорія подібності стверджує, що абсолютна подібність можлива лише при заміні одного об'єкту іншим, таким самим. Тому при моделюванні абсолютна подібність не має підстав.

Залежно від типу носія інформації та особливостей функціонування моделей в містообслуговуючій сфері доцільно розрізняти наступні види моделювання:

- детерміноване — відображує процеси, в яких передбачається відсутність випадкових подій та явищ;

- стохастичне — враховує імовірнісні процеси і події;

- статичне — служить для опису стану об'єкту у фіксований момент часу;

- динамічне — для дослідження об'єкту за часом.

Залежно від форми реалізації носія інформації та особливостей функціонування моделювання в містообслуговуючій сфері поділяється на:

- уявне — застосовується тоді, коли моделі не реалізуються в заданому інтервалі часу або відсутні умови для їх фізичного створення (наприклад, ситуація з тарифами на житлово-комунальні послуги).

- реальне — використовується можливість дослідження характеристик чи на реальному об'єкті цілком, чи на його частині (натурне чи фізичне моделювання).

Зупинимось більш детально на методах економічного аналізу. Способи і прийоми економічного аналізу в містообслуговуючій сфері можна умовно підрозділити на дві групи: традиційні та математичні.

До основних традиційних способів та прийомів економічного аналізу можна віднести використання абсолютних, відносних і середніх величин; застосування порівняння, угруповання, індексного методу, методу ланцюгових підстановок, балансового методу.

Аналіз тих чи інших показників в містообслуговуючій сфері, економічних явищ, процесів, ситуацій починається з розгляду абсолютних величин (обсяг надання муніципальних послуг за вартістю чи в натуральних вимірах, обсяг товарообігу, сума витрат у сфері послуг і витрат обертання, сума валового доходу та сума прибутку). Відносні величини використовуються при аналізі явищ динаміки, зокрема в системі муніципального управління громадською безпекою чи муніципального управління

станом довілля. Вони характеризують зміну того чи іншого показника, явища за часом. Середні величини застосовують для узагальнення відповідної сукупності типових, однорідних показників, явищ та процесів. У аналітичних розрахунках в системі муніципального регулювання споживчого ринку, виходячи з необхідності, доцільно використовувати різні форми середніх — середнє арифметичне, середня гармонійна зважена, середня хронологічна моментного ряду, мода, медіана.

Порівняння можна вважати найбільш раннім і найбільш поширеним способом аналізу в містообслуговуючій сфері. Воно має починатись із співвідношення явищ, за допомогою якого аналізуються порівнювані явища, виділяється в них загальне та часткове. Водночас угруповання слід вважати невід'ємною частиною майже будь-якого економічного аналізу містообслуговуючої сфери. Вона дозволяє вивчити ті чи інші економічні явища в їх взаємозв'язку і взаємозалежності, виявити вплив найбільш істотних чинників, виявити ті чи інші закономірності та тенденції, властиві цим явищам та процесам.

Індексний метод ґрунтується на відносних показниках, що виражають відношення рівня певного явища, до рівня його в минулому чи до рівня аналогічного явища, прийнятого за базу. Індеси, що виражають співвідношення безпосередньо порівнюваних величин, слід вважати індивідуальними, а ті, що характеризують співвідношення складних явищ — груповими, або тотальними. В містообслуговуючій сфері до таких показників можна віднести: якість послуг, що надаються кожною підгалуззю міського господарства; рівень використання виробничих потужностей; впровадження інновацій, ресурсозберігаючих технологій та ін.

Метод ланцюгових підстановок використовується для визначення впливу окремих чинників на відповідний сукупний показник. Цей спосіб аналізу використовується в містообслуговуючій сфері лише тоді, коли залежність між явищами, що вивчаються, має суто функціональний характер, коли вона визначається у вигляді прямої чи обернено пропорційної залежності.

У цих випадках аналізований сукупний показник як функція декількох змінних має бути відображений у вигляді алгебраїчної суми, множенням чи частки від ділення одних показників на інші. Метод ланцюгових підстановок полягає в послідовній заміні планової величини одного з алгебраїчних доданків, одного із співмножників фактичною його величиною, всі інші показники при цьому вважаються незмінними. Отже, кожна підстановка пов'язана з окремим розрахунком: чим більше показників в розрахунковій формулі, тим більше й розрахунків.

Балансовий метод має широко використовуватись у статистичному аналізі та плануванні розвитку містообслуговуючої сфери. Застосовується він при аналізі господарської діяльності комунальних підприємств (аналіз обсягів надання муніципальних послуг, використання робочого часу, машинного парку та виробничого устаткування, руху експлуатаційних матеріалів, обсяги готової продукції, фінансове положення).

Розглянуті методи безпосередньо пов'язані з процесами управління містообслуговуючою сферою. Процес управління має забезпечити вирішення завдань, що стоять перед цією сферою як системою. Останні доцільно визначати поняттями «мета» та «цінність» [8].

Проте досягнення мети не вичерпує перелік вимог до містообслуговуючої системи: споживач (суб'єкт) буде лише тоді задоволений, коли при цьому буде також гарантовано відповідну якість процесів, що вимірюється певним показником.

Процес управління містообслуговуючою сферою полягає в аналізі ситуації, виробленні та ухваленні управлінського рішення, організації виконання управлінського рішення і підсумкового контролю, що замикає управлінський цикл. Існує ще стадія попереднього контролю на етапі підготовки та ухвалення управлінського рішення, а також поточного контролю на стадії організації виконання рішення. Із сказаного виходить, що в процесі управління містообслуговуючою сферою можна виділити на-

ступні етапи [9]: аналіз ситуації; ухвалення рішення; реалізація рішення; контроль за виконанням.

Процес управління містообслуговуючою сферою включає конкретні управлінські дії з прийняття та реалізації рішень. Суб'єкт управління спочатку на основі аналізу даних оцінює ситуацію, що склалася. На підставі результатів оцінювання суб'єктом управління виявляється проблема тобто невідповідність між сьогоденням і прогнозованим положенням. Виявивши і сформулювавши проблему, суб'єкт може переходити до процесу метапокладання. Ця процедура починається з визначення мети системи містообслуговування чи її складових підсистем.

Наприклад, мета Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства міста Києва на 2010 - 2014 роки спрямована на забезпечення переходу житлового та комунального господарства м. Києва до моделі стабільного та ефективного функціонування і забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб споживачів у житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і стандартів. У подальшому перед кожним виконавцем мають бути поставлені конкретні завдання, при вирішенні яких можливе ефективне функціонування системи.

Для розподілу завдань щодо виконання наведеної мети може використовуватись метод побудови «дерева цілей» і декомпозиції мети системи за рівнями, аж до конкретних виконавців.

Для здійснення діяльності відповідно до «дерева цілей» мають визначатись функції та завдання кожного рівня, після чого приступають до складання програми дій для досягнення визначеної мети.

В цілому процес управління містообслуговуючою сферою служить для того, щоб зробити вимір її функціонування як системи методичним, послідовним та регулярним.

Для аналізу проблем системного характеру щодо розвитку містообслуговуючої сфери має використовуватись метод аналізу ієрархій, який передбачає декомпозицію проблеми на все простіші складові та опрацювання думок посадових осіб місцевого самоврядування, залучених до вирішення питань місцевого значення (особи, що приймають рішення). В результаті визначається відносна значущість досліджуваних варіантів для всіх критеріїв, що знаходяться в ієрархії. Відносна значущість має виражатись чисельно у вигляді векторів пріоритетів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Здійснене узагальнення свідчить, що функціональні, інформаційні та поведінкові моделі можна вважати засобом здобуття, фіксації і впорядкування нової інформації, забезпечуючи розвиток теорії і практики управління розвитком містообслуговуючої сфери.

Названі моделі повинні забезпечити як опис, так і пояснення та передбачення поведінки систем. Проведена класифікація видів моделювання з позицій системного аналізу за ознаками повноти, типу й форми реалізації носія інформації та особливостей функціонування моделей, які забезпечують схожість в деяких аспектах з об'єктом вивчення і служать засобом опису, пояснення та прогнозування поведінки прототипу. В процесі економічного аналізу містообслуговуючої сфери та її складових, для аналітичної обробки економічної інформації доцільно застосовувати спеціальні способи та прийоми, які можна умовно підрозділити на дві групи: традиційні та математичні. У них значною мірою розкривається специфічність методу економічного аналізу, його системний, комплексний характер.

Крім того, системність в економічному аналізі обумовлена тим, що управлінські процеси розглядаються як багатообразна, внутрішньо складна єдність, що складається з взаємопов'язаних сторін та елементів.

У подальших дослідженнях доцільно виявити особливості моделювання, а також використання методу економічного аналізу процесів управління в дослідженні складових містообслуговуючої сфери як системи.

Література:

1. Фетисов Г. Г. Региональная экономика и управление : Учебник. / Г. Г.Фетисов, В. П. Орешин.– М. : ИНФРА – М, 2007. – 416 с.
2. Система муниципального управления : Учебник для вузов. 4-е изд. / Под ред. В. Б.Зотова. – СПб. : Питер, 2008. – 512 с.
3. Мельник А. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / А.Мельник, Г.Мо-настирський, О Дудкіна. ; за ред. А. Мельник. – К. : Знання, 2006. – 420 с.
4. Бабаєв В. М. Практика муніципального управління / В.М.Бабаєв. – Х. : ХДМГ, 2002. – 310 с.
5. Муніципальний менеджмент / за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 350 с.
6. Могилевский В.Д. Методология систем : вербальный подход. / В.Д. Могилевский. – М. : ОАО «Издательство «Экономика», 1999. – 251 с.
7. Мыльник В. В. Исследование систем управления : учеб. Пособие для вузов / В. В. Мыльник, Б. П. Титаренко, В. А. Володченко. – 3-е изд. – М. : Академ. проект; Трикста, 2004. – 352 с.
8. Стратегическое управление : регион, город, предприятие / Д. С. Львов и др.; под. ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоршина; ООИ РАН, НИМБ. – 2-е изд., доп. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2005. – 603 с.
9. Портер М. Конкуренция : Учеб. пособие. / М.Портер // Перевод с англ. –М. : Издательский дом "Вильямс", 2001. – 495 с.



**ІГНАТЕНКО
Олександр
Павлович,**

кандидат економічних наук, докторант кафедри управління національним господарством Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

Анотація: у статті удосконалено сутність благоустрою населених пунктів щодо стадій життєвого циклу об'єктів або елементів благоустрою: Проектування – Будівництво – Експлуатація – Знесення (Утилізація); встановлено протиріччя у профільному законі щодо територій та об'єктів благоустрою, запропоновано розглядати систему благоустрою населених пунктів галузєво-функціональним підходом.

Ключові слова: державне регулювання, сфера благоустрою населених пунктів, благоустрій, житлово-комунальне господарство, державна політика, державне управління, нормативно-правове регулювання.

УДК 351.82:64

Олександр ІГНАТЕНКО

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Постановка проблеми. Реалізація державної політики в сфері благоустрою населених пунктів фактично зводиться до розгляду сфери благоустрою населених пунктів з організації діяльності з належної експлуатації існуючих об'єктів благоустрою. Разом з тим, сферу благоустрою населених пунктів, як складову житлово-комунального господарства, необхідно розглядати в більш ширшому сенсі для забезпечення задоволення потреб життєдіяльності суспільства, що не може бути обмежено лише питаннями належної експлуатації. Крім того, це звужує сутність поняття «благоустрій населених пунктів» та не дає чіткого розуміння функціонування системи благоустрою населених пунктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду теоретико-методологічних підходів до державного управління житлово-комунального господарства в Україні приділили свою увагу такі науковці як Драган І.О. [3], Олійник Н.І. [7], Логвиненко В.І. [6], які в своїх роботах відповідно торкнулися процесів модернізації житлово-комунального господарства, формування системи державного регулювання житлових відносин, державного і регіонального управління житлово-комунальним господарством в сучасних умовах.

Питання теоретико-методологічних аспектів державного регулювання системи благоустрою населених пунктів, як специфічної галузі житлово-комунального господарства, дослідники не розглядали.

Специфіка сфери благоустрою населених пунктів полягає у її багатопрофільності у наданні житлово-комунальних послуг та виконанні суспільно-необхідних робіт.

Тому **мета статті** полягає у розгляді теоретико-методологічних аспектів державного регулювання системи благоустрою населених пунктів саме з позиції надання житлово-комунальних послуг та виконанні суспільно-необхідних робіт.

Виклад основного матеріалу. Базовий Закон України «Про благоустрій населених пунктів» [8], розглядає «благоустрій населених пунктів» як благоустрій населених пунктів - комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля.

Благоустрій населених пунктів згідно із цим же законом передбачає розроблення і здійснення ефективних і комплексних заходів з утримання територій населених пунктів у належному стані, їх санітарного очищення, збереження об'єктів загального користування, а також природних ландшафтів, інших природних комплексів і об'єктів; організацію належного утримання та раціонального використання територій, будівель, інженерних споруд та об'єктів

рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного та іншого призначення; створення умов для реалізації прав суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів.

Із визначень базового закону, що характеризують благоустрій, ми бачимо, що вона звужена лише до питань експлуатації об'єктів благоустрою населених пунктів, до якої включено їх утримання та ремонт. Хоча у преамбулі цього закону сказано, що він визначає правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади благоустрою населених пунктів і спрямований на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини.

На наш погляд для досягнення мети визначеної у преамбулі цього Закону сфера благоустрою населених пунктів має розглядатись більш ширше, включаючи такі аспекти як проектування, будівництво, реконструкція та знесення після завершення експлуатації об'єктів сфери благоустрою населених пунктів. На схожому аспекті, але на прикладі державного регулювання житлової сфери, в своїй роботі акцентувала увагу Н.І.Олійник [7].

Саме тому що сфера благоустрою населених пунктів має визначати правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади і бути спрямована на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини, її необхідно розглядати як систему, складовими якої є стадії життєвого циклу об'єктів або елементів благоустрою: Проектування – Будівництво – Експлуатація – Знесення (Утилізація).

Законодавець також обмежив визначення території, що застосовуються в сфері благоустрою населених пунктів, як сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів загального користування. В той же час до об'єктів загального користування віднесено об'єкти промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту. Однак є сумніви щодо можливості їх загального використання.

Це в свою чергу створює правовий дисбаланс до застосування таких визначень та державного регулювання цієї сфери, оскільки цим же законом наведено перелік об'єктів благоустрою.

Так, до об'єктів благоустрою населених пунктів належать:

1) території загального користування: парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки - пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики; пам'ятки культурної та історичної спадщини; майдани, площі, бульвари, проспекти; вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; пляжі; кладовища; інші території загального користування;

2) прибудинкові території;

3) території будівель та споруд інженерного захисту території;

4) території підприємств, установ, організацій та закріплені за ними території на умовах договору та інші території в межах населеного пункту.

Згідно із Законом України «Про благоустрій населених пунктів» [8] до об'єктів благоустрою також можуть належати інші території в межах населеного пункту. Разом з цим, це положення з одного боку дуже широке, а з іншого досить не конкретне, що унеможливає його застосування, або дає можливість до вибіркового застосування. Саме тому має бути вичерпний перелік об'єктів благоустрою, на яке має розповсюджуватись державне регулювання.

Об'єкти благоустрою використовуються відповідно до їх функціонального призначення для забезпечення сприятливих умов життєдіяльності людини на засадах їх раціонального використання та охорони з урахуванням вимог правил благоустрою території населених пунктів, місцевих правил забудови, інших вимог, передбачених законодавством.

Перелік об'єктів сфери благоустрою населених пунктів на наш погляд не охоплює всього спектру визначення благоустрою. Не знайшли або нечітко знайшли своє відо-

браження території природних ландшафтів, інших природних комплексів і об'єктів оздоровчого і іншого призначення.

Поза уваги залишилися певні території та об'єкти, які безпосередньо або опосередковано пов'язані зі сферою благоустрою населених пунктів. До них можна віднести об'єкти життєдіяльності населеного пункту, наприклад, об'єкти поводження з відходами, інші місця поховання – оскільки крім кладовищ згідно і Законом України «Про поховання та похоронну справу» [9] до них відносяться колумбарії та крематорії (і якщо колумбарій можна віднести до території загального користування, то крематорій навряд чи), притулки для бродячих тварин, очисні споруди каналізаційних стоків, сніговідвали тощо.

Елементами (частинами) об'єктів благоустрою є:

покриття площ, вулиць, доріг, проїздів, алей, бульварів, тротуарів, пішохідних зон і доріжок відповідно до діючих норм і стандартів;

зелені насадження (у тому числі снігозахисні та протиерозійні) уздовж вулиць і доріг, в парках, скверах, на алеях, бульварах, в садах, інших об'єктах благоустрою загального користування, санітарно-захисних зонах, на прибудинкових територіях;

– будівлі та споруди системи збирання і вивезення відходів;

– засоби та обладнання зовнішнього освітлення та зовнішньої реклами;

– технічні засоби регулювання дорожнього руху;

– будівлі та споруди системи інженерного захисту території;

– комплекси та об'єкти монументального мистецтва;

– обладнання (елементи) дитячих, спортивних та інших майданчиків;

– малі архітектурні форми; інші елементи благоустрою, визначені нормативно-правовими актами [8].

В свою чергу елементи сфери благоустрою населених пунктів можна поділити на ряд категорій за функціональним призначенням: утворення зручного транспортного та пішохідного руху; формування найбільш комфортних умов праці, побуту та відпочинку населення; боротьби із забрудненням довкілля; формування естетичності благоустрою населених пунктів; інженерного захисту територій; охорони водних джерел; вітро- та шумозахисту; вшанування історико-культурної спадщини та померлих.

Таким чином, під благоустроєм населених пунктів, наш погляд слід розуміти сукупність робіт і заходів, що включають в себе проектування, будівництво, експлуатацію та знесення (утилізацію) об'єктів (елементів) благоустрою населених пунктів з їх раціонального використання, належного утримання, охорони, організації упорядкування та відновлення для створення здорових, зручних, комфортних та культурних умов життєдіяльності населення на різних за функціональним значенням територіях населених пунктів.

Для реалізації цих понятійних завдань в сфері благоустрою населених пунктів діє низка підгалузей, таких як: дорожньо-мостове господарство, зовнішнє освітлення, озеленення та комплексний благоустрій, санітарна очистка та поводження з побутовими відходами, а також утримання прибудинкових територій, штучних споруд, майданчиків для паркування, будівель і споруд інженерного захисту територій та поверхневого водовідведення, благоустрою місць поховань і об'єктів поводження із домашніми тваринами в населених пунктах тощо [5, с. 5]. До цього переліку також можна віднести сферу паркування транспортних засобів.

Відповідно до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, органи самоорганізації населення, громадяни [8].

Ми можемо сказати, що діяльність, яка пов'язана з благоустроєм населених пунктів, направлена на задоволення потреб людини до належного функціонального та санітарного стану певної території, де вона мешкає. До певної території у даному випадку відносяться територія навколо місця проживання та роботи людини, а також

території загального користування. Фактично можна сказати, що благоустрій населеного пункту має охоплювати всю територію цього населеного пункту в межах його границь. А площа благоустрою населених пунктів дорівнює сумі площ всіх населених пунктів країни.

Благоустрій населених пунктів можна розглядати ще з одного ракурсу - як складова житлово-комунальних послуг, які мають характер суспільного блага у зв'язку із загальним і невиключним їх споживанням, а саме:

- надання послуг з вивезення побутових відходів (всі операції поводження з побутовими відходами – збирання, транспортування, переробка, утилізація та захоронення);
- надання послуг з утримання прибудинкових територій житлового фонду;
- житлово-комунальні та інші послуги, які індивідуально споживаються населенням (водопостачання та водовідведення, опалення, електропостачання, газопостачання, дротові послуги (Інтернет, зв'язок, телефон, тощо)), і забезпечуються мережами, що проходять під об'єктами благоустрою населених пунктів.

Крім того стан об'єктів благоустрою впливає на ринок нерухомості, а саме: на вартість землі, житла, комерційна та промислова нерухомість.

Система благоустрою населених пунктів згідно із профільним Законом України «Про благоустрій населених пунктів» [8] включає:

- управління у сфері благоустрою населених пунктів;
- визначення суб'єктів та об'єктів у сфері благоустрою населених пунктів;
- організацію благоустрою населених пунктів;
- стандартизацію і нормування у сфері благоустрою населених пунктів;
- фінансове забезпечення благоустрою населених пунктів;
- здійснення державного, самоврядного і громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів;
- встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів.

Це свідчить, що в профільний закон закладений організаційно-правовий підхід. Однак, оскільки сфера благоустрою населених пунктів досить багатопрофільна у наданні житлово-комунальних послуг та виконанні суспільно-необхідних робіт, і також необхідно розглядати за галузево-функціональним підходом. В такому випадку системі благоустрою населених пунктів можна поділити на наступні підсистеми:

- підсистема вулично-дорожньої мережі;
- підсистема озеленення територій та відпочинку;
- підсистема комунального обслуговування;
- підсистема інженерного захисту територій;
- підсистема прибудинкових територій;
- підсистема інших територій в межах населеного пункту.

1. До підсистеми вулично-дорожньої мережі відносяться дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки.

Відповідно до державних будівельних норм «Споруди транспорту. Вулиці та дороги населених пунктів», затверджених наказ Держбуду України від 11.04.2001 № 89 [2] поділяють вулиці і дороги за їх призначенням:

- головні – для руху транспорту, що обслуговує адміністративні та громадські будинки і споруди, розташовані в межах площі, а також для проведення свят, народних гулянь, демонстрацій, парадів;
- перед значними громадськими спорудами і будинками (виставки, парки, торгові центри), стадіонами, палацами спорту, театрами тощо – для під'їздів і підходів до громадських будинків і споруд та швидкої евакуації відвідувачів і глядачів, розміщення стоянок легкових автомобілів, зупинок громадського транспорту;
- транспортні – зосередження та перерозподіл транспортних потоків у місцях перехрещення або примикання магістральних вулиць і доріг з великою інтенсивністю

руху різних видів міського транспорту з пересіканням транспортних і пішохідних потоків в одному та різних рівнях, регулювання руху на під'їздах до мостів при виході до них двох і більше вулиць або доріг;

– вокзальні – для забезпечення зручних під'їздів і пішохідних підходів до вокзалів залізничного, автомобільного, водного (морського й річкового) транспорту та аеропортів, розміщення автомобільних стоянок і зупинок масового громадського транспорту;

– багатофункціональні – для під'їздів і підходів до значних транспортно-пересадочних вузлів, розміщення споруд приміського та міського транспорту здійснення пересадки пасажирів з одних видів транспорту на інші

– ринкові – для забезпечення зручних під'їздів і підходів до ринків, розміщення зупинок громадського пасажирського та стоянок автомобільного транспорту;

– передзаводські – для організації під'їздів, розміщення зупинок громадського пасажирського та стоянок індивідуального автомобільного транспорту, евакуації працюючих.

2. До підсистеми озеленення територій та відпочинку відносяться: парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки - пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики, а також пам'ятки культурної та історичної спадщини, майдани, площі, бульвари, проспекти, пляжі.

Вона являє собою сукупність озелених територій різного функціонального призначення, об'єднаних у взаємопов'язану систему інфраструктури населених пунктів.

Зелені насадження населених пунктів є їх складною системою і діляться на ряд категорій за функціональним принципом. Так, зелені насадження населених пунктів ефективно виконують своє призначення з:

– формування естетичності благоустрою населених пунктів;

– охорони водних джерел та пагорбів від ерозії;

– вітро- та шумозахисту;

– боротьби з забрудненням повітря;

– формування найбільш комфортних умов праці, побуту та відпочинку населення.

Система озеленення населених пунктів характеризується великим ступенем складності, яка пов'язана із: складністю процесів, що відбуваються в населених пунктах в умовах активної взаємодії антропогенного та природного середовища; тісною залежністю від процесів розвитку населених пунктів, скороченням озелених територій при розширенні забудови; різноманіттю функцій та видів зелених насаджень, що складають систему озеленення, тощо.

Озеленення допомагає підкреслити стрункість архітектурних конструкцій, слугить прекрасним фоном для малих архітектурних форм садово-паркових скульптур, лаштунками зелених театрів і танцмайданчиків, що її тісно пов'язує із питанням відпочинку населення, а також використовується в якості живої огорожі, розділових смуг і острівців безпеки [1].

Саме ж озеленення населених пунктів можна охарактеризувати як:

– комплекс робіт щодо створення і використання зелених насаджень у населених пунктах;

– система зелених насаджень населених пунктів.

Озеленення в населених пунктах є найважливішим складовим елементом і займає значний простір. Важко переоцінити значення озеленення в житті людей і формуванні міського середовища. Озеленена територія не тільки благотворно впливає на людину, а й позитивно впливає на екологію населеного пункту. При грамотному використанні території можна на довгі роки створити естетично привабливі і функціональні зелені насадження.

Так з розвитком мистецтва створення парків з великої розмаїтості течій і стилів планування виникли два узагальнені і відточених прийому ландшафтної архітек-

тури: регулярний і пейзажний, які використовуються сучасними містобудівниками в сукупності [10, с. 29].

Відмітна особливість сучасного мистецтва озеленення - це використання зелених насаджень для поліпшення умов життя людини в праці, побуті, на відпочинку, наближення зелених насаджень безпосередньо до сфери людської діяльності: на території заводів і фабрик, установ, навчальних та дитячих закладів, громадських і житлових будівель. Прогресивним течією в озелененні населених пунктів вважається створення навколо них зелених поясів - акумуляторів чистого повітря і великих зелених насаджень, які пронизують їх територію. У житлових зонах створюються зони відпочинку на основі існуючих лісових масивів, що перетворюються в лісопарки.

3. Підсистеми освітлення територій поділяється за функціональним призначенням щодо вимог до рівня освітлення згідно з ДСТУ 3587-97 "Безпека дорожнього руху. Автомобільні дороги, вулиці та залізничні переїзди. Вимоги до експлуатаційного стану" [4]:

- магістральні вулиці і дороги загальноміського значення, площі головні, вокзальні, передмостові та багатофункціональних транспортних вузлів;

- магістральні вулиці і дороги районного значення, площі перед громадськими будовами та спорудами (стадіонами, театрами, виставками, торгівельними центрами, колгоспними ринками та іншими місцями масового відвідування);

- вулиці і дороги місцевого значення: житлові вулиці і дороги промислових та комунально-складських зон, проїзди; вулиці і дороги сільських населених пунктів: головні вулиці, житлові вулиці, проїзди, площі перед громадськими будовами та спорудами селищного значення.

4. До підсистеми комунального обслуговування відносяться:

- поводження з побутовими відходами;

- паркування та стоянки транспорту;

- похоронна справа;

- поводження з бродячими тваринами.

5. До підсистеми інженерного захисту територій включають експлуатацію об'єктів інженерного захисту територій зазвичай відносять: протизсувні, протиобвальні споруди; протиселеві споруди; противолавинні споруди; берегозахисні споруди; споруди для захисту від підтоплення; споруди для захисту від затоплення.

Досить важливими можна вважати системи поверхневого водовідведення, які є складовими елементами різних об'єктів благоустрою територій населених пунктів та за їх межами, основною метою яких є інженерний захист територій від підтоплення та затоплення.

6. Підсистема прибудинкових територій. Це території житлової та громадської забудови, земельні ділянки в межах населених пунктів, на яких розміщені об'єкти житлової забудови, громадські будівлі та споруди, інші об'єкти загального користування.

7. До підсистеми інших територій в межах населеного пункту відносяться території підприємств, установ, організацій та закріплені за ними території на умовах договору та інші території в межах населеного пункту.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, сфера благоустрою населених пунктів є складною соціально-значимою системою, що являє собою сукупність територій різного функціонального призначення, об'єднаних у взаємозв'язану систему інфраструктури населеного пункту, завданням якої є її належне функціонування. Однак, ми бачимо, що законодавець обмежив питання благоустрою населених пунктів лише експлуатацією відповідних об'єктів цієї сфери. Разом з тим, на наш погляд поняття "сфера благоустрою населених пунктів" необхідно розглядати як систему, складовими якої є стадії життєвого циклу об'єктів або елементів благоустрою: Проектування – Будівництво – Експлуатація – Знесення (Утилізація).

Також під час аналізу понятійної бази встановлено про існуючі протиріччя щодо сфери благоустрою населених пунктів у профільному Законі України «Про бла-

гоустрій населених пунктів» відносно меж цієї сфери та застосування до неї цього Закону, зокрема це стосується об'єктів та територій благоустрою населених пунктів.

Крім того, систему благоустрою населених пунктів необхідно розглядати не тільки з позиції організаційно-правових підходів, але й за галузево-функціональним підходом.

Література:

1. Благоустрій міста / Пер. з фр. Щ.Жупанський, С.Синиця. – К. : Основи, 1995. – 107 с.
2. Державні будівельні норми України «Споруди транспорту. Вулиці та дороги населених пунктів». Наказ Держбуду України від 11.04.2001 № 89. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blagoustriy.info/>.
3. Драган І.О. Державне управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / І. О. Драган ; Акад. муніцип. упр. – К., 2011. – 36 с.: рис. – укр.
4. ДСТУ 3587-97 «Безпека дорожнього руху. Автомобільні дороги, вулиці та залізничні переїзди. Вимоги до експлуатаційного стану». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blagoustriy.info/>.
5. Ігнатенко О.П. Благоустрій в місті : Навч.-метод. посіб. для слухачів дистанц. курсу / О.П.Ігнатенко – Київ : Асоц. міст України та громад – Серія навчальних програм для працівників місцевого самоврядування. За заг. Ред. Пітцика М. В. Книга 21, 2008. - 204 с.
6. Логвиненко В.І. Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального господарства в регіоні: автореф. дис... д-ра наук з держ. управління : 25.00.02 / Володимир Іванович Логвиненко; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2009. – 40 с.: рис. – укр.
7. Олійник Н. І. Державне регулювання ринку житла в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. І. Олійник ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2011. – 36 с.
8. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 №2807-IV // Відом. Верх. Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 2580.
9. Про поховання та похоронну справу: Закон України від 10.07.2003 №1102-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 7. – Ст. 47.
10. Теодорский В.С. Садово-парковое строительство и хозяйство : Учеб. для техникумов / В.С. Теодорский. – М. : Стройиздат, 1989. – 351 с.

Тетяна БЛИСТІВ

КЛАСИФІКАЦІЯ ПІДХОДІВ ДО РОЗУМІННЯ КОНЦЕПТУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СУЧАСНОМУ НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ

Постановка проблеми. Проблематика розуміння змісту, закономірностей формування й розвитку громадянського суспільства від часів Г. Гегеля до сьогодення постійно перебуває в фокусі філософського та соціально-політичного наукового дискурсу. В наш час ця проблематика набуває все більшої актуальності, оскільки за твердженням Едварда Лукаса у третьому тисячолітті громадянське суспільство все більше здобуває визнання елементу міцного фундаменту політичної системи, навіть більш важливого ніж вільні вибори, оскільки породжує феномен "громадянської відповідальності" [5, с. 135]. Особливого значення громадянське суспільство набуває в перехідних суспільствах, про що яскраво свідчать найостанніші події в Україні, де саме громадянське суспільство стало рушійною силою і вирішальним політичним суб'єктом, що обумовив як власне початок революційних дій, так і остаточне повалення злочинного режиму Януковича. Трагічні події листопада 2013-го – січня 2014-го засвідчили, що практика розбудови українського громадянського суспільства значно випереджає його наукове розуміння й тлумачення навіть попри всі ті наукові праці, що у великій кількості публікувалися за всі роки незалежності України.

Все вищезазначене актуалізує нове звернення до проблематики теорії й практики становлення та розвитку громадянського суспільства, принаймні, в частині спроб систематизації та класифікації дослідницьких підходів, наукових шкіл тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як вже зазначалося вище, вже кілька десятиліть не бракує уваги дослідників до різноманітних аспектів формування, становлення та розвитку громадянського суспільства. Зазначимо, що лише за останній рік-два в Європі та Америці вийшли друком такі цікаві роботи як "Громадянське суспільство: вимірювання, оцінка, політика" Хельмута Анхайера [1], "Громадянське Суспільство : громадська діяльність при авторитарному правлінні (порівняльний аналіз)" Франческа Каваторти [2], "Ринки та громадянське суспільство: досвід Європи в порівняльній перспективі" під редакцією Віктора Перес-Діаса [4], "Вивчення громадянського суспільства: політичні та культурні контексти" під редакцією Марлеса Глаціуса, Девіда Льюїса та Хакана Шекінельгіна [3].

У цей же період в Україні публікуються цікаві розвідки у сфері громадянського суспільства С. Барматової [6], О. Білоусова [7], М. Бублія [8], М. Владимірова [9], Є. Гетьмана та А. Мерника [10], Л. Гонюкової та Ю. Горбаня [11], В. Дорошенка [12], О. Кармазіної [13], С. Косінова [14], П. Кузьміна [15], О. Лютюк [16], А. Мацюка [17], А. Міхненка та М. Месюка [18], Л. Новосколькової [19], О. Пухкала [20], О. Радченка [21], М. Розумного [22], О. Рокицької [23], С. Соляра [24], М. Требіна [25; 26], С. Третяк [27], К. Трими [28], Д. Чумакова [29]. У своїй статті ми спробуємо, спираючись на вищезазначені публікації, узагальнити наукові погляди вітчизняних та західноєвропейських науковців щодо осмислення феномену "громадянського суспільства".



БЛИСТІВ

Тетяна Іванівна,
магістр державного управління, помічник-консультант народного депутата України,
м. Київ.

Анотація: у статті здійснено спробу систематизації та класифікації дослідницьких підходів до розуміння змісту, закономірностей формування й розвитку громадянського суспільства в сучасному світовому та українському науковому дискурсі.

Ключові слова:
громадянське суспільство, державна влада, формально-правовий підхід, інституційний підхід, просторово-ціннісний підхід, глобалізаційний підхід, діяльнісний підхід, комунікаційний підхід, кейс-стаді.

УДК 323.39-001.82:165.192

Метою статті є спроба здійснити класифікацію дослідницьких підходів до розуміння громадянського суспільства в сучасному світовому та українському науковому дискурсі.

Виклад основного матеріалу. Насамперед зазначимо, що за авторитетним зауваженням Хельмута Анхайєра у світі досі не знайдено загальноприйнятих адекватних концептуальних та методологічних констант для обговорення громадянського суспільства [1, с. 8], що цілком підтверджується й оглядом майже трьох десятків зазначених публікацій 2012 – 2014 рр. Це не є дивним, адже концепт "громадянського суспільства", як, до речі, й концепт "демократії" є настільки широким та всеосяжним, що є надзвичайно складним завданням втиснути їх у прокрустове ложе будь-якої цілісної наукової доктрини або парадигми. Тому слідом за О. Пухкалом доводиться констатувати, що "концепція громадянського суспільства ще й досі залишається нерозвинутою, а її застосування – вузькоприкладним" [20, с. 43].

Водночас не можна заперечувати великої кількості доволі якісних фахових наукових досліджень в царині громадянського суспільства, його структури, функцій, механізмів взаємодії та впливу на процеси розвитку окремих держав і людства в цілому. На наш погляд, в дискурсному полі осягнення ролі та значення громадянського суспільства в сучасній цивілізації можна виокремити щонайменше шість-сім відносно самостійних дослідницьких підходів і ще більше спроб синергетичного поєднання різних з них у тих чи інших авторських комбінаціях. До таких підходів слід віднести, в першу чергу формально-правовий, інституційний, просторово-ціннісний, глобалізаційний, діяльнісний, комунікаційний та кейс-стаді, які ми й спробуємо охарактеризувати та проілюструвати нижче.

Формально-правовий підхід є історично одним з найдавніших. Він носить радше регламентуючий характер і зосереджує увагу на законодавчо закріплених засадах формування громадянського суспільства, унормування процедур його функціонування, видів діяльності, прав та обов'язків окремих інститутів, організацій та індивідів як представників громадянського суспільства. В рамках цього підходу працюють, насамперед, представники юридичних наук, які слідом за Світланою Третьяк переконані, що "становлення громадянського суспільства залежить від якості законодавства. Сьогодні Конституція України не містить і згадки про громадянське суспільство, що негативно відбивається на процесі формування цього суспільства" [27, с. 22].

В цьому ж руслі й зауваження Ольги Лотюк щодо того, що "в Україні відсутній чіткий механізм конституційно-правового регулювання діяльності як недержавних суб'єктів громадянського суспільства, так і їх взаємодії з органами державної влади, а саме: законодавчо визначеної чіткої та послідовної характеристики суб'єктного складу та інститутів громадянського суспільства; ефективної системи регулювання конституційно-правових відносин інститутів громадянського суспільства і державного апарату; стабільних і чітких юридичних інструментів і процедур взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави, які забезпечують баланс їх інтересів" [16, с. 39].

Проте прихильникам формально-правового підходу закидають його суттєву обмеженість, оскільки неможливо передбачити жодним законом всі форми самоорганізації громадян, всі аспекти життєдіяльності громадянського суспільства. Подібний формат штовхає нас у царину дозвільного підходу, коли дозволяється тільки те, що передбачено законом, в той час як пріоритет прав людини диктує нам інший підхід – "дозволено все, що не заборонено законом". Саме про це говорить Анатолій Мацюк, характеризуючи новий Закон України "Про органи самоорганізації населення", в якому "порядок утворення органів самоорганізації населення виписаний у таких жорстких процедурах, що ні про яку самоорганізацію і мови не може йти. Це щось нагадує самоорганізацію, загороджену законодавчим парканом. Про яку самоорганізацію населення може йти мова, коли громадяни без дозволу відповідної місцевої ради не вправі утворити будь-який свій орган самоорганізації – чи то будинковий,

чи то вуличний і т. д. (стаття 7 Закону)? До того ж порядок надання цього дозволу детально розписаний у Законі (стаття 9). А відтак маємо дозвільну самоорганізацію населення” [17, с. 44].

Інституційний підхід зосереджує увагу на системі інститутів громадянського суспільства, їх виникненні, функціонуванні, взаємодії між собою та з іншими суб'єктами життєдіяльності соціуму. Опора на інституційний підхід дає підстави, наприклад, Максиму Бублію стверджувати, що ”початковим і головним елементом громадянського суспільства є індивід, а похідним – утворювані ним соціальні інститути. Кожен індивід бере участь у правовідносинах всередині громадянського суспільства як самостійний суб'єкт, член сім'ї, член або учасник громадського об'єднання, частина соціальної групи. Однак громадянське суспільство передбачає діяльність індивіда більшою мірою в рамках того чи іншого об'єднання залежно від його інтересів і потреб” [8, с. 131]. Яскравим прикладом інституційного підходу є позиція Людмили Новоскольцевої, яка досліджує універсальну ідеальну модель громадянського суспільства, що, на її думку, ”впливає на прийняття владних рішень за допомогою системи інститутів і організаційних структур, яка існує в кожному суспільстві” [19].

Проте є дослідники, що вбачають у громадянському суспільстві ”позаінституційний феномен” (О. Пухкал), що становить собою ”своєрідну характеристику людського суспільства та державних інституцій з позицій ступеня розвитку зрілості” [20, с. 42]. За таких висхідних можна говорити про просторово-ціннісний підхід, коли громадянське суспільство виступає радше як певний просторовий феномен – соціетальний простір людської життєдіяльності з властивим йому набором фундаментальних та операціональних цінностей, в рамках яких формуються економічна, політична системи суспільства, система державного (і ширше – публічного) управління тощо. Саме так вважає С. Соляр, характеризуючи громадянське суспільство ”не станом, а певною сферою соціуму, що існує поряд з державою, але незалежно і окремо від неї, в якій реалізуються повсякденні інтереси громадян чи їх об'єднань, охоплює соціально-організовані структури, які функціонують на основі розвинених економічних, політичних та духовних відносин й, взаємодіючи з державою (або вступаючи з нею в суперечність), забезпечують узгодження різноманітних інтересів людей, реалізацію громадянських прав і свобод” [24, с. 933].

Подібним чином й С. Барматова визначає громадянське суспільство як ”символічне поле, набір соціальних інститутів, практик і цінностей, що охоплює комплекс основних соціетальних характеристик і параметрів життєдіяльності, відділене від держави і є само організованим” [6, с. 27]. Згідно просторово-ціннісного підходу держава відіграє другорядну (похідну) роль від громадянського суспільства, при цьому визнається, що ”державна влада виникає лише в результаті суверенних прав народу і володіє повноваженнями лише в межах, визначених народом відповідно до демократичної процедури” [9, с. 51].

Глобалізаційний підхід є одним з варіантів просторово-ціннісного з тією різницею, що тут вже йдеться не про окремі державно окреслені сфери соціуму, а про глобальну соціетальну сферу, певний всесвітньо універсальний континуум, що здійснює ціннісний, організаційний та навіть діяльнісно-процедурний вплив у найвіддаленіших куточках земної кулі, у найрізноманітніших за формою державного ладу та режимами державах. Для осмислення такої моделі громадянського суспільства, зазначає Михайло Требін, ”важливо розібратися в його наборі цінностей, підставі державного устрою, ставлення до часу і простору, сприйнятливості до технічного прогресу тощо. Захід на чолі кута ставить цінності особистості, розвитку, вільної побудови держави на основі добровільного об'єднання економічно самостійних суб'єктів у великі територіальні спільності, характеризується прогресом у сфері науки і технологій” [26, с. 65].

В руслі такого бачення К. Трима зазначає, що ”під впливом глобалізації українські громадські організації набувають нових організаційних форм роботи та досвіду

функціонування у створених глобальних мережах. Процес інтернетизації діяльності організацій уможливує виникнення нових механізмів громадської мобілізації. Місце українських об'єднань у глобальних суспільних процесах об'єктивно залежить від подальшого розвитку самих українських організацій та від позиції держави, яка створює умови для роботи "третього сектору" [28, с. 99].

Діяльнісний підхід, зосереджує основну увагу на соціальній та політичній діяльності організацій і індивідів громадянського суспільства, їх взаємодії з органами публічної влади та бізнес-структурами. З таких настанов Михайло Требін вбачає призначення громадських організацій передусім у контрольній діяльності по відношенню до державної влади; виконанні правозахисної та соціальної функції; участі в прийнятті політичних (державних) рішень та в дорадчих органах; захисті природного середовища; організації акцій протестів; проведенні незалежних аналітичних досліджень тощо [24, с. 162]. Такої ж точки зору Лілія Гонюкова: "сучасна проблема українського суспільства полягає у тому, щоб відродити громадськість як інституцію, що свідомо легітимує й контролює владу, відродити відмінність і рівновагу між державою та громадянським суспільством, а значить і раціональний контроль над управлінськими структурами" [11, с. 509]. Основну роль у здійсненні громадського контролю безумовно визнати за громадянським суспільством і Станіслав Косінов, застерігаючи, що "ступінь реалізації цієї функції залежить від рівня зрілості громадянського суспільства, ступеня розвиненості демократичних інститутів" [11, с. 9].

Щоправда, ідеалізувати взаємодію інституцій громадянського суспільства та держави не варто, адже "ефективній взаємодії органів публічного управління з громадськістю заважають не лише інерція з боку державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та службовців органів місцевого самоврядування, імітація ними діалогу з інституціями громадянського суспільства, а й низький фаховий рівень експертної спільноти (особливо поза межами столиці), що веде до недостатньої спроможності представників громадськості протистояти протиправним діям посадовців" [13].

Більше того, взаємодія держави й громадянського суспільства може бути не тільки партнерською та рівноправною, але й однобічно спрямованою та маніпулятивною. Зокрема, Анатолій Міхненко застерігає, що "сьогодні ми стаємо свідками підміни діалогових форм взаємодії між владою та інститутами громадянського суспільства на однобічний маніпулятивний вплив владних структур на суспільну свідомість... Перехід від діалогової комунікації до маніпуляції суспільною свідомістю є досить небезпечним деструктивним фактором у процесі розвитку громадянського суспільства, оскільки відбувається латентне перетворення громадянського суспільства в суспільство масове, яким набагато легше керувати" [18, с. 6-7]. Продовжуючи цю думку О. Рокицька зазначає, що конструктивнішою є така позиція суб'єктів громадянського суспільства, що припускає співпрацю, партнерські стосунки з органами державної влади. Зокрема, здійснення партнерських стосунків між владою і суспільством реалізується через участь громадських організацій у взаємодії з владними структурами з приводу вирішення найважливіших соціальних проблем. Дослідниця виділяє наступні форми такої взаємодії:

- "вираження інтересів населення (у вигляді громадянських ініціатив, вимог, декларацій);
- надання консультаційних і інформаційних послуг органам влади;
- здійснення кваліфікованого контролю над прийняттям органами влади рішень та їх виконанням;
- формування кадрового резерву для управлінських структур" [23, с. 82].

Комунікаційний підхід, є одним з різновидів діяльнісного з особливим наголосом на визначальну роль інформаційного обміну та комунікативної взаємодії як домінант сьогодення, що й дає нам право на виокремлення цього підходу у самостійний. Нині, коли у світі відбувається прискорене й всеосяжне формування інформаційного

суспільства, інформація та комунікація стають одночасно і могутнім ресурсом влади, і джерелом матеріальних та духовних благ, і вагомим інструментом формування та реалізації державної і ширше – публічної політики. Як зазначає Денис Чумаков, "очевидним стає те, що розширення свободи людини й становлення демократії відбуваються не лише на рівні встановлення належної правової та інституційної сфери і визначення національної та етнічної свідомості, вкрай вагомим чинником є функціонування дискурсивних практик і пов'язаних з ними процесів мислення, суспільних стосунків, взаємовідносин, комунікацій [29]. Не випадково й Володимир Дорошенко найважливішим принципом функціонування здорового громадянського суспільства називає свободу вираження поглядів, свободу інформації та право її отримання [12, с. 223].

У руслі такого підходу Євген Гетьман розглядає громадянське суспільство як відкрите соціальне утворення, в якому забезпечуються свобода слова, гласність, доступ до різного роду інформації, широкий і постійний обмін інформаційними, освітніми технологіями з іншими країнами, культурне та наукове співробітництво із зарубіжними державними і громадськими організаціями, сприяння діяльності міжнародних та іноземних об'єднань відповідно до принципів і норм міжнародного права [10, с. 8].

Кейс-стаді як науково-практичний підхід, що полягає у жорсткій прив'язці теорії та практики прикладного аналізу, є надзвичайно популярним у західноєвропейській дослідницькій діяльності. Він допомагає анатомувати й науково інтерпретувати реальні політичні події та явища в окремих країнах, виокремлювати особливості та закономірності, робити певні інтерполяції та знаходити пояснення, ще не виокреслені в теоретичних викладках. У форматі кейс-стаді випущено збірки порівняльних міждержавних досліджень громадської діяльності представників громадянського суспільства в умовах авторитарних режимів під редакцією Франчески Каваторти [2]; перспектив взаємодії ринкових суб'єктів господарювання з інституціями громадянського суспільства під редакцією Віктора Перес-Діаса [4]; визначення ролі політичних та культурних контекстів на розвиток громадянського суспільства під редакцією Марлеса Глаціуса, Девіда Льюїса та Хакана Шекінельгіна [3].

Саме з позиції кейс-стаді вже наш співвітчизник Максим Розумний стверджує, що "проект "розбудови громадянського суспільства" не може поки що бути прямо пов'язаний із жодним періодом історії української незалежності, оскільки він був присутнім у публічній сфері радше як утопічний бекграунд, що живився не так зв'язком із дійсністю, як своєю граничною віддаленістю від неї. Концепт громадянського суспільства виконував роль риторичної конклюдії до більшості суспільних дискусій і прикривав стратегічну невизначеність та смислову незавершеність проекту українського суспільного реформування як такого" [22, с. 6].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведена класифікація дослідницьких підходів до розуміння громадянського суспільства в сучасному науковому дискурсі дозволяє сфокусувати наукову увагу в рамках того чи іншого підходу на тих чи інших процедурних, інституційних, діяльнісних, комунікаційних, ціннісних тощо характерних властивостях і особистостях громадянського суспільства, щоб в подальшому синергетично виробити узагальнюючі рекомендації та наукові пропозиції щодо його подальшого розвитку. При цьому, як застерігає П. Кузьмін, слід розуміти, що "віддаючи належне ключовим положенням теорій західних вчених, застосовувати їх сучасної української суспільно-політичній практиці слід обережно. Це пов'язано з тим, що умови формування громадянського суспільства в західних країнах і у нас істотно розрізняються [15, с. 25]. Водночас ті ж західні дослідники переконані, що "основи для позитивного розвитку громадянського суспільства в Україні існують" [1, с. 124]. Перспективи подальших досліджень можна визначити, насамперед, у царині системного та комплексного аналізу таких ключових параметрів громадянського суспільства як притаманні цінності та чесноти, незалежні медіа,

громадська думка, добровільні асоціації та об'єднання громадян, процеси інформаційно-комунікативної взаємодії тощо.

Література:

1. Anheier H. Civil Society: "Measurement, Evaluation, Policy" / by Helmut K Anheier – London: Taylor & Francis, 2013 – 226 p. – ISBN 1136569944
2. Cavatorta F. Civil Society Activism Under Authoritarian Rule: A Comparative Perspective [ECPR studies in European political science] / Edited by Francesco Cavatorta. – New York, Routledge, 2013 – 274 p.
3. Glasius M. Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts /edited by Marlies Glasius, David Lewis, Hakan Seckinelgin – New York, Routledge, 2014 – 224 p. – ISBN 1134342624
4. Markets and civil society : the European experience in comparative perspective / edited by Victor Perez-Diaz. – New York – Oxford : Berghahn Books, 2014 – 278 p. – ISBN 978-1-84545-607-8
5. Lucas E. Freedom ragged march / Edvard Lucas // Megachange: The World in 2050. – edited by Daniel Franklin & John Andrews. – New Jersey : John Wiley & Sons, 2012. – p. 126 – 149.
6. Барматова С. П. Громадянське суспільство в Україні: тенденції та загрози / С. П. Барматова // Ринок праці та зайнятість населення. – 2012. – № 1. – С. 27–29.
7. Білоусов О. С. Доступ до публічної інформації як чинник формування громадянського суспільства в Україні / О. С. Білоусов // Актуальні проблеми політики. – 2013. – Вип. 50. – С. 18–25.
8. Бублій М. П. Основні характеристики взаємодії громадянського суспільства та держави / М. П. Бублій // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 2. – С. 129–137.
9. Владимиров М. В. Державна влада в умовах розвитку громадянського суспільства / М. В. Владимиров // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 2. – С. 46–53.
10. Гетьман Є. А. Сучасні теоретико-правові концепції громадянського суспільства / Є. А. Гетьман, А. М. Мерник // Юрист України. – 2011. – № 3(16). – С. 5–9.
11. Гонюкова Л. Вплив громадсько-політичних рухів на розвиток громадянського суспільства в Україні / Л. Гонюкова, Ю. Горбань // Гілея : науковий вісник. – 2013. – № 75. – С. 508–510.
12. Дорошенко В. Деякі передумови та аспекти формування громадянського суспільства в Українській державі / В. Дорошенко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 3. – С. 221–226.
13. Кармазіна О. О. Взаємодія органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] / О. О. Кармазіна. // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2013_1_30.pdf
14. Косінов С. А. Контроль над публічною владою як функція громадянського суспільства / С. А. Косінов // Юрист України. – 2013. – № 4. – С. 5–10.
15. Кузьмин П. В. Інститути влади та громадянське суспільство: механізми, технології та перспективи взаємодії [Електронний ресурс] / П. В. Кузьмин // Актуальні проблеми політики. – 2013. – Вип. 49. – С. 22–32. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/appol_2013_49_3.pdf
16. Лотюк О. С. Конституційно-правовий механізм формування та підтримки інститутів громадянського суспільства / О. С. Лотюк // Публічне право. – 2013. – № 2. – С. 37–42.
17. Мацюк А. А. Громадянське суспільство – соціальна основа формування, організації та здійснення народовладдя / А. А. Мацюк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 5. – С. 40–45.

18. Міхненко А. Владні інститути та громадянське суспільство: діалог чи маніпуляція суспільною свідомістю? / А. Міхненко, М. Месюк // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2009. – Вип. 2. – С. 5–12.
19. Новоскольцева Л. О. Демократія в громадянському суспільстві: аналіз моделі інститутів держави [Електронний ресурс] / Л. О. Новоскольцева. // Політологічні записки. – 2013. – № 7. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2013_7_11.pdf
20. Пухкал О. Г. Пошук природного шляху розвитку громадянського суспільства – імператив новітньої української держави / О. Г. Пухкал // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 4. – С. 40–46.
21. Радченко О. В. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / О. В. Радченко, М. М. Іжа // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2012. – № 4(12). – С. 7–12.
22. Розумний М. М. "Громадянське суспільство" vs "політична нація" / М. М. Розумний // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2. – С. 5–11.
23. Рокицька О. Ю. Організує значення державної влади для формування громадянського суспільства / О. Ю. Рокицька // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Соціологія. – 2012. – Т. 177, Вип. 165. – С. 76–82.
24. Соляр С. П. Інститути громадянського суспільства / С. П. Соляр // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 933–938.
25. Требін М. Західна модель громадянського суспільства: концептуальний підхід / М. Требін // Гілея: науковий вісник. – 2013. – № 75. – С. 253–257.
26. Требін М. П. Сучасний стан громадянського суспільства в Україні: проблеми і перспективи / М. П. Требін // Український соціум. – 2013. – № 4. – С. 161–174.
27. Третяк С. М. Концептуальні засади реформування українського громадянського суспільства / С. М. Третяк // Вісник Академії адвокатури України. – 2009. – Вип. 2. – С. 20–26.
28. Трима К. А. Трансформаційні чинники українського громадянського суспільства / К. А. Трима // Вісник Маріупольського державного університету. Сер. : Історія. Політологія. – 2012. – Вип. 3. – С. 91–100.
29. Чумаков Д. Д. Розвиток громадянського суспільства в контексті формування сфери громадської відкритості (за теорією Ю. Габермаса) [Електронний ресурс] / Д. Д. Чумаков. // Політологічні записки. – 2013. – № 7. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2013_7_40.pdf



**ОВЕРЧУК
Лариса Петрівна,**
здобувач наукового
ступеню кандидата
наук з державного
управління, ДЗ
«Український науково-
практичний центр
екстреної медичної
допомоги та медицини
катастроф МОЗ
України», м. Київ.

Анотація: у статті
розглянуто базові
принципи управління
гуманітарними
поставками
медичного майна в
умовах надзвичайних
ситуацій природного
і техногенного
характеру. Зроблено
висновок, що
трансформація
концептуальних засад
гуманітарної допомоги
супроводжується
створенням
принципово нової
системи гуманітарних
механізмів, які
стали основою для
багаторівневої
координаційної
структури.

Ключові слова: медичне
майно, гуманітарна
допомога, надзвичайна
ситуація.

УДК 351.8+618.4

Лариса ОВЕРЧУК

УПРАВЛІННЯ ГУМАНІТАРНИМИ ПОСТАВКАМИ МЕДИЧНОГО МАЙНА В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД

Постановка проблеми. За останні 10 років в Україні зареєстровано понад 5,1 тисячі надзвичайних ситуацій (НС), у тому числі понад 3,2 тисячі техногенного та 2,1 тисячі природного характеру. Матеріальні збитки, завдані надзвичайними ситуаціями за останні 10 років, оцінюються у близько 13,7 млрд. гривень. У 2012 році завдано збитків на суму понад 17,3 млрд. грн., непоправні людські втрати внаслідок надзвичайних ситуацій та пожеж досягають близько 4,5 тисячі осіб щороку.

Визначення факторів ризику та епідеміології можливих НС із урахуванням кількості населення та ймовірної кількості постраждалих які можуть потребувати надання екстреної медичної допомоги для максимально можливого зниження рівня санітарних втрат населення за умов НС та обсягів надання потрібної гуманітарної допомоги.

Зважаючи на те, що на сьогоднішній день майже всі НС у світі мають комплексний характер і суттєво впливають на рівень життя не тільки постраждалих регіонів і країн, погіршують світові економічні показники, виникає стійка тенденція щодо більш зваженого надання гуманітарної допомоги постраждалим внаслідок НС.

Кожна катастрофа визначає свої особливості реагування, але існують схожі потреби постраждалого населення як під час планування до реагування на НС, що також слід враховувати [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання надання гуманітарної допомоги постраждалим в НС розглядалося у працях Акулова С.О., Бадюка М.І., Балдинюка О.В., Волянського П.Б., Гур'єва С.О., Іскри Н.І., Мазуренка О.В., Троцька В.В. та Шепелева М.А.

Нажаль, проблемі управління гуманітарними поставками медичного майна в умовах НС належної уваги приділено не було.

Метою статті є дослідження процесу управління наданням гуманітарної допомоги постраждалим внаслідок НС мирного часу, а саме природного і техногенного характеру.

Вклад основного матеріалу. Термін "гуманітарна допомога" вживався для позначення широкого діапазону видів діяльності, включаючи допомогу жертвам конфліктів і збройне втручання з метою відновлення демократії. Тут він буде застосовуватися тільки для позначення постачання товарами і матеріалами, необхідними при проведенні операцій з надання гуманітарної допомоги під час стихійних лих.

До стихійних лих відносяться епідемії, голод, землетруси, повені, торнадо, тайфуни, циклони, лавини, урагани, виверження вулканів, посуха й пожежі. Допомога в таких обставинах скоріш за все буде полягати в наданні продовольства, одягу, ліків, даху над головою (тимчасових укриттів) і лікарняного обладнання.

Для умов збройного конфлікту Міжнародний Суд визначив допустиму гуманітарну допомогу як "надання продовольства, одягу, ліків та іншої гуманітарної допомоги, але це не включає надання зброї, систем озброєння, боєприпасів або іншого обладнання, ав-

тотранспортних засобів і матеріалів, які можуть бути використані для заподіяння серйозних тілесних ушкоджень або з'явитися причиною смерті”.

Гуманітарна допомога відрізняється від іноземної допомоги своїм терміновим характером і тим, що використовується для полегшення долі жертв стихійних лих. Може бути, найкращим чином практику надання гуманітарної допомоги можна проілюструвати діяльністю Міжнародної Федерації товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця. Відповідно до ст. 5 Угоди про організацію міжнародної діяльності складових частин Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця Федерація діє в якості провідної установи, здійснюючи керівництво міжнародної оперативною діяльністю у разі стихійних лих, що відбуваються у мирний час, а Міжнародний Комітет Червоного Хреста є провідною організацією під час збройного конфлікту, одночасно з яким може статися і стихійне лихо. Допомога, операції з надання якої координуються Федерацією чи МКЧХ, надходить через національні товариства. Два недавніх випадку стихійних лих продемонстрували, які істотні та ефективні заходи вживає Червоний Хрест у зв'язку зі стихійними лихами.

Правові, організаційні, соціальні засади отримання, надання, оформлення, розподілу і контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги на сьогодні регулюються Законами України ”Про гуманітарну допомогу”, ”Про благодійництво та благодійні організації”, постановами Кабінету Міністрів України від 16 березня 2000 р. № 514 ”Про затвердження Порядку списання товарів (предметів) гуманітарної допомоги, які мають певний термін експлуатації”, від 22 березня 2000 р. № 542 ”Про затвердження Порядку використання гуманітарної допомоги у вигляді коштів в іноземній валюті з рахунків в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги”, від 22 березня 2000 р. № 543 ”Про затвердження Порядку реєстрації отримувачів гуманітарної допомоги”, від 22 березня 2000 р. № 544 ”Про Порядок митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги”, від 22 березня 2000 р. № 553 ”Питання Комісії з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України”, від 28 квітня 2000 р. № 728 ”Про затвердження Порядку вивезення за межі України або знищення неякісних та непридатних до споживання товарів (предметів) гуманітарної допомоги”, від 21 лютого 2001 р. № 161 ”Про затвердження Порядку надання Україною гуманітарної допомоги” та іншими нормативно-правовими актами.

Так, відповідно до Закону України ”Про гуманітарну допомогу” гуманітарна допомога – цільова адресна безоплатна допомога в грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувачів, або допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують її у зв'язку з соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, важким фінансовим становищем, виникненням надзвичайного стану, зокрема внаслідок стихійного лиха, аварій, епідемій і епізоотій, екологічних, техногенних та інших катастроф, які створюють загрозу для життя і здоров'я населення, або тяжкою хворобою конкретних фізичних осіб.

Гуманітарна допомога є різновидом благодійництва і має спрямовуватися відповідно до обставин, об'єктивних потреб, згоди її отримувачів та за умови дотримання вимог ст. 4 Закону України ”Про благодійництво та благодійні організації”.

Донори (іноземні, вітчизняні) – юридичні та фізичні особи в Україні або за її межами, які добровільно надають гуманітарну допомогу отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за її межами.

Отримувачі гуманітарної допомоги – такі юридичні особи, яких зареєстровано в установленому Кабінетом Міністрів України порядку в Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги.

Набувачі гуманітарної допомоги – фізичні та юридичні особи, які її потребують і яким вона безпосередньо надається. Щоб започаткувати процедуру визнання допомоги гуманітарною, необхідно письмова пропозиція донора про її надання.

Підставою для здійснення гуманітарної допомоги в Україні є письмова згода отримувача гуманітарної допомоги на її одержання. Отримувач гуманітарної допомоги має такі самі права на її використання, що і набувач гуманітарної допомоги. На сьогодні спеціально уповноваженими державними органами з питань гуманітарної допомоги є: Комісія з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України; комісія з питань гуманітарної допомоги при Раді міністрів Автономної Республіки Крим; комісії з питань гуманітарної допомоги при обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях.

Так, завданнями Комісії з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України, зокрема, є визнання вантажів, коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг гуманітарною допомогою та здійснення контролю за транспортуванням, отриманням, наданням, збереженням, охороною, складуванням, розподілом, цільовим використанням, веденням обліку гуманітарної допомоги.

Комісія, зокрема, відповідно до покладених на неї завдань приймає рішення про визнання гуманітарною допомогою коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг, вантажів, товарів, у тому числі підакцизних, із звільненням їх від оподаткування та обов'язкових платежів до бюджету, а також вживає заходів до запобігання ввезенню під виглядом гуманітарної допомоги комерційних вантажів.

Водночас, у випадках стихійного лиха, аварій, епідемій і епізоотій, екологічних, техногенних та інших катастроф, які створюють загрозу для життя і здоров'я населення, або тяжкої хвороби конкретних фізичних осіб Комісія з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України може встановлювати спрощений порядок надання та розподілу гуманітарної допомоги або надавати тимчасові надзвичайні повноваження комісіям з питань гуманітарної допомоги при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях.

Також, слід зазначити, що гуманітарна допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, у грошовій або натуральній формі (крім підакцизних товарів), яка надається, ввозиться, пересилається в Україну, звільняється від оподаткування.

Визнання, гуманітарною допомогою вантажів (товарів), які були перелічені вище, здійснюється Комісією з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України у кожному конкретному випадку.

Крім цього, слід звернути увагу на те, що якщо кошти або товари (роботи, послуги), звільнені від оподаткування як гуманітарна допомога, було використано не за цільовим призначенням, вони вважаються доходом і оподатковуються відповідно до законодавства України.

Гуманітарна допомога, що надається Україною, при її вивезенні за межі митної території України звільняється від сплати мита та митних зборів за митне оформлення таких вантажів. На підставі рішення про надання гуманітарної допомоги отримувачам гуманітарної допомоги за межами України держава забезпечує донорам України повернення суми податку на додану вартість.

Також, слід зазначити, що за наявності рішення відповідних комісій з питань гуманітарної допомоги про визнання вантажів (товарів) гуманітарною допомогою, митне оформлення здійснюється митними органами України без сплати митних зборів.

Товари (предмети), що ввозяться (пересилаються) як гуманітарна допомога, підлягають першочерговому безкоштовному спрощеному декларуванню митним органам України відповідними установами та організаціями незалежно від форми власності, з обов'язковим проставленням у товаросупровідних документах, вантажних митних деклараціях клейма "Гуманітарна допомога. Продаж заборонено", завіреного печаткою митника. Установи та організації незалежно від форми власності, що здійснюють декларування митним органам України, у разі відмови декларування вантажів гуманітарної допомоги позбавляються права на декларування митних вантажів.

Митне оформлення гуманітарної допомоги здійснюється за місцезнаходженням її отримувача. Слід звернути увагу на те, що на сьогодні відповідні комісії з питань гуманітарної допомоги та органи державної податкової служби здійснюють контроль щодо використання гуманітарної допомоги за цільовим призначенням.

Митними органами України та філіями (територіальними управліннями) Національного банку України щомісячно складаються звіти за встановленою формою відповідно про митне оформлення вантажів з гуманітарною допомогою та про надходження на рахунки в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги коштів в іноземній валюті. Зазначені звіти подаються до Комісії з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України.

Отримувач гуманітарної допомоги і набувач гуманітарної допомоги (юридична особа) щомісячно в установленому порядку подають до відповідної комісії з питань гуманітарної допомоги звіти про наявність та розподіл гуманітарної допомоги до повного використання всього обсягу отриманої гуманітарної допомоги.

Згідно з нормами Закону України «Про гуманітарну допомогу», гуманітарна допомога - цільова адресна безоплатна допомога в грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань, або допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують її у зв'язку з соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, важким фінансовим становищем, виникненням надзвичайного стану, зокрема внаслідок стихійного лиха, аварій, епідемій і епізоотій, екологічних, техногенних та інших катастроф, які створюють загрозу для життя і здоров'я населення, або тяжкою хворобою конкретних фізичних осіб. Гуманітарна допомога є різновидом благодійництва і має спрямовуватися відповідно до обставин, об'єктивних потреб, згоди її отримувачів та за умови дотримання вимог ст. 4 Закону України "Про благодійництво та благодійні організації".

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2001 р. №161 затверджено Порядок надання Україною гуманітарної допомоги згідно з яким гуманітарна допомога іншим країнам надається Україною відповідно до акта Верховної Ради України або Президента України.

Тип і кількість поставок гуманітарної допомоги зазвичай визначаються двома головними факторами – характером НС, оскільки різні за своїм характером НС спричиняють різний вплив на постраждале населення, та наявністю власних запасів постраждалої території до виникнення НС.

У постраждалому внаслідок НС регіоні виникають першочергові потреби, що вимагають негайного вирішення [2]. Відразу після виникнення НС самими необхідними поставками для забезпечення потреб системи охорони здоров'я є медикаменти та виробни медичного призначення для лікування постраждалих і попередження виникнення спалахів інфекційних хвороб. Після первинної фази виникнення НС поставки мають містити сантехнічне обладнання, продукти харчування, збірні будинки, намети і будівельні матеріали.

Термінові потреби мають бути забезпечені в основному з використанням місцевих ресурсів постраждалої території, а також запасів прилеглих непостраждалих територій.

У випадку постачання гуманітарної допомоги з-за кордону завжди стаються затримки. Саме з цієї причини постачання гуманітарної допомоги, що надходить з-за кордону, слід обмежити тією номенклатурою потреб і ресурсів, яку неможливо вдовольнити з власних запасів.

Перші поставки гуманітарної допомоги надходять до пунктів перетину кордону країни (аеропорти, морські порти і наземні прикордонні переходи) протягом перших 24 – 72 годин після виникнення НС, але розвантаження, сортування, зберігання і вантажів займають значно більше часу. Переважна більшість гуманітарних вантажів

надходить після того, як найгостріші потреби системи охорони здоров'я вже задоволені з власних запасів. А також частина медикаментів і виробів медичного призначення може мати граничний термін використання та бути незареєстрованою у країні-отримувачі гуманітарної допомоги, що значно ускладнить процедуру передачі та використання за призначенням цієї допомоги.

При наданні гуманітарної допомоги слід враховувати основні принципи надання допомоги:

– У межах процесу підготовки до потенційної НС необхідно визначити джерела термінових поставок допомоги. У разі ідеального випадку необхідно скласти перелік ресурсів, що можуть бути використані у випадку НС.

– Накопичення запасів виключно на випадок НС у країнах, що розвиваються, не рекомендується зважаючи на їх високу вартість.

– Після виникнення НС необхідно провести інвентаризацію наявних матеріальних ресурсів для визначення потреб і можливостей.

– У разі потреби зовнішньої допомоги, запити мають бути лімітованими лише тими ресурсами, що відсутні у зоні НС.

– Необхідно бути готовими до отримання гуманітарної допомоги у значних обсягах від різних регіонів своєї країни, від сусідніх країн та різних міжнародних організацій. Кількість і користь від такої допомоги інколи є сумнівними.

– При замовленні поставок слід враховувати час, що необхідний для доставки і розвантаження. Також слід мати на увазі, що деякі потреби лишаться не закритими у разі виконання поставки допомоги.

– Не слід спрямовувати до постраждалих територій ніяких видів вантажів без з'ясування потреби в ній на місцях, це є дуже важливим для визначення пріоритетів для кожного контейнера.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Сучасна система підходів до надання гуманітарної допомоги постраждалим внаслідок НС мирного характеру включає превентивні заходи для попередження соціально-гуманітарних криз, захист прав людини і фізичний захист уразливих груп населення, орієнтацію на вирішення корінних проблем, що породжують кризові явища, формування основ для розвитку у процесі задоволення гуманітарних потреб, утвердження загальних гуманітарних принципів тощо. Трансформація концептуальних засад гуманітарної допомоги супроводжувалася створенням принципово нової системи гуманітарних механізмів, які стали основою для багаторівневої координаційної структури.

Література:

1. Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій / під ред. С.О. Гур'єва. – ІДУ-СЦЗ НУЦЗУ, УНПЦ ЕМД та МК. – Вінниця, 2010. – 412с.
2. Організація та управління процесом надання медичної допомоги постраждалим внаслідок землетрусів : монографія / С.О.Гур'єв, П. Б. Во-лянський, А. В. Терент'єва та ін. – Переяслав-Хмельницький : СКД, 2008. – 188 с.
3. Балдинюк О.В. Вдосконалення механізмів гуманітарної діяльності ООН // О. В. Балдинюк // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. пр. Вип.13 (Ч. I). – К. : Київ. Ун-тет ім. Т.Шевченка, Інститут міжнародних відносин, 1999. – С.52-59.
4. Черников П. Чем измерить ООН? : Об оценке эффективности международных организаций / П. Черников // Международная жизнь. – 2005. – № 2. – С. 93-102.
5. Реагирование на чрезвычайные ситуации /Учебное пособие. – М. : МФ ОКК и КП, 2007. – 420с.
6. Реагирование на чрезвычайные ситуации : руководство по планированию на случай возникновения непредвиденных ситуаций. – М. : МФ ОКК и КП, 2006. – 680с.
7. Гур'єв С.О. Принципи управління наданням гуманітарної допомоги постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій / Гур'єв С.О., Н.І. Іскра, А.В. Терент'єва // Економіка & держава. – 2011. – № 5. – С. 105 –111.

Світлана КОТЕНКО

ІНВЕСТИВАННЯ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК ЧИННИК ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ

Постановка проблеми. Здоров'я людини є великою цінністю, яка впливає на економічний, культурний, соціальний розвиток окремої особистості і усього суспільства. Здоров'я впливає на демографічну ситуацію країни, розвиток продуктивних сил суспільства, є соціальним критерієм міри його розвитку і благополуччя. Основною проблемою у галузі охорони здоров'я, як і у багатьох інших галузях економіки України, є недостатнє фінансування з боку держави. Саме тому проблеми галузі охорони здоров'я вимагають постійної уваги як з боку держави, так і з боку приватного сектора економіки [9, с.10]. Але, на сьогодні, галузь охорони здоров'я є найбільш непривабливою для інвестицій з боку приватного сектору. Досвід країн-сусідів дає можливість проаналізувати розвиток капіталовкладень в дану галузь і встановити можливі варіанти їх впровадження в Україні.

За останні роки у світі вкладення інвестицій в галузь охорони здоров'я стало основною стратегією вирішення глобальних проблем даної галузі. Але фінансування даної галузі необхідно здійснювати як зі сторони держави, так і зі сторони приватного сектору. Це можливо здійснити за допомогою державно-приватного партнерства, завдяки якому вдається впроваджувати програми, які за об'ємами робіт і препаратів значно перевищують лімітовані можливості окремих учасників партнерства. Держава має складнощі в забезпеченні суспільно важливих функцій по охороні здоров'я людей. Приватний сектор зацікавлений в нових об'єктах для інвестування. Останньому необхідно брати активну участь як в партнерстві з державою, так і в удосконаленні законодавчого регулювання цієї сфери [2]. Отже, дослідження ролі інвестицій у галузі охорони здоров'я як з боку держави, так і з боку приватного сектору є актуальним науковим питанням сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у вивчення і розвиток інвестицій в галузь охорони здоров'я зроблений вітчизняними і зарубіжними ученими Богатирьова Р., Костіна А., Левчук Н., Лекан В., Олешко Д., Павлюк К., Слабкий Г., Федорчук Д., Джапарідзе Р.

Метою статті є дослідження інвестування галузі охорони здоров'я як чинника людського розвитку.

Виклад основного матеріалу. У 2010 році Верховна Рада України ухвалила Закон України "Про державно-приватне партнерство", яке повинне забезпечувати вкладення приватних інвестицій в публічні сектори економіки, яким в сучасних умовах бракує бюджетних коштів. Однією з галузей здійснення таких капіталовкладень є галузь охорони здоров'я [8, с. 34 – 35], проблемою якої є обмежені фінансові ресурси держави. Нині у галузі охорони здоров'я робляться лише перші кроки з впровадження механізмів залучення приватних інвестицій. Зокрема, в 2011 році схвалена Концепція загальнодержавної програми "Здоров'я 2020: український вимір", де відзначається необхідність взаємодії державного і приватного секторів. Також введена Програма економічних реформ на 2012 – 2014 роки. Сфера застосування інвестицій у галузі охорони здоров'я включає у себе



**КОТЕНКО
Світлана
Леонідівна,**

аспірант кафедри
управління суспільним
розвитком

Національній академії
державного управління
при Президентові
України,
м. Київ.

Анотація: у статті проаналізований сучасний стан інвестування коштів у галузь охорони здоров'я України і досліджений досвід інших країн. Встановлено, що запорукою високих капіталовкладень в дану галузь являється державно-приватне партнерство. Встановлені його позитивні сторони для кожного з учасників. Значна роль приділяється внескам приватного сектору в розвиток галузі охорони здоров'я.

Ключові слова:
інвестиції, інвестування, державно-приватне партнерство, державний бюджет, приватний сектор, галузь охорони здоров'я, система медичного страхування.

УДК 336.02 : 316.3/4

проекування, будівництво, експлуатацію і управління інфраструктурою медичних установ; надання медичних послуг; розробку, виробництво і поширення нових медичних препаратів, нової медичної техніки, інструментів і устаткування [7].

Держава має свої вигоди від залучення приватного сектора в розвиток галузі охорони здоров'я, а саме: підвищення ефективності бюджетних витрат на фінансування системи охорони здоров'я; зменшення об'ємів державного фінансування; використання управлінського досвіду і інноваційного потенціалу приватного сектору; підвищення ефективності управління державним майном; формування конкурентних ринків окремих сегментів охорони здоров'я, яка не підлягає приватизації; впровадження системи ефективного розподілу ризиків виконання проектів з бізнесом.

До переважних можливостей бізнесу відносять: можливість збільшення економічного потенціалу діяльності на основі доступу до нових ринків і розширення існуючих сегментів діяльності; можливість довгострокового управління і користування державними об'єктами системи охорони здоров'я; державна підтримка і гарантії; позитивна соціальна реклама і репутація приватного підприємця. За умови вкладення інвестицій в об'єкти державної власності підприємець отримує гарантії в отриманні прибутку, оскільки держава як його партнер несе певні ризики із забезпечення мінімального рівня рентабельності.

Але найбільші переваги від інвестування в галузь охорони здоров'я повинно мати населення, а саме: підвищення якості і доступності медичних послуг; отримання нових форм медичної допомоги, діагностичного устаткування, лікарських засобів і медичних препаратів; формування умов і передумов для ефективного функціонування об'єктів охорони здоров'я, що знаходяться в державній власності; можливість вибору між державними і приватними медичними установами; підвищення рівня і якості людського потенціалу [7].

У розвинених країнах, витрати на охорону здоров'я з розрахунку на душу населення ростуть щорічно в середньому на 4%. Частина ВВП, який витрачається на ці потреби, у Франції і Німеччині представляє понад 10%, а в США досягає 15% [3]. Загальні витрати держави на охорону здоров'я в Україні, коливаються в межах 5,5 – 6,5 % від валового внутрішнього продукту. І хоча, такі показники характерні для країн Східної і Центральної Європи, співвідношення надходжень з державних і недержавних джерел фінансування в Україні є одним з найгірших в Європі. Питома вага особистих витрат населення на охорону здоров'я представляє понад 40% від загального фінансування галузі (за даними Світового банку – 2,3 – 3%). Істотного впливу на об'єми фінансування не мають такі важелі як добровільне медичне страхування і лікарняні каси. Переважає пряма оплата послуг населенню. Громадяни з особистих коштів оплачують значну частину медичних послуг. Більшість населення самостійно забезпечують себе медикаментами при лікуванні не лише в амбулаторних, але і в стаціонарних умовах. Значну частину (до 10 % від загальних витрат) представляють неформальні (тіньові) платежі [4].

Галузь охорони здоров'я є однією з найменш привабливих галузей для розвитку приватних інвестицій. Виходячи з оприлюднених даних Міністерства економіки України про об'єми спільних договорів між державою і приватним сектором, в першій половині 2013 року в Україні була розпочата реалізація 160 проектів, зокрема, 71 проект торкається водопостачання (44% від укладених угод), 32 – виробництва, транспортування і постачання тепла, 16 проектів – будівництва і експлуатації транспортної інфраструктури (у тому числі морських і річкових портів), 9 проектів реалізуються у сфері туризму, відпочинку, рекреації, культури і спорт, ще 8 – у галузі геологорозвідки і видобуток корисних копалин, 7 проектів спрямовано на обробку відходів і тільки 3 – на галузь охорони здоров'я [8, с. 34 – 35].

Зовнішніми джерелами фінансування проектів можуть виступати Світовий банк, Європейський інвестиційний банк, приватні інвестиційні групи (наприклад, Арах Partners), Global Health Initiatives. В Україні Глобальний фонд є єдиною представле-

ною міжнародною фінансовою організацією державно-приватного партнерства у галузі охорони здоров'я. Також в Україні діє Програма розвитку державно-приватного партнерства, яка фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), і допомагає створенню сприятливого середовища для взаємодії приватного сектору і держави за допомогою удосконалення законодавства, навчання і інформування.

У Російській Федерації не існує закону про діяльність державно-приватного партнерства, але воно розвивається і без законодавчої бази. У Росії заснований Центр розвитку державно-приватного партнерства. У 2007 році був створений Банк розвитку і зовнішньо-економічної діяльності, який закріплює за собою функції учасника державно-приватного партнерства. Внаслідок чого в Російській Федерації тепер існує близько 170 проектів взаємодії приватного сектору і держави, серед яких мінімум 10 - проекти у галузі охорони здоров'я [2].

Але все рівно інвестування медицини в Росії займає далеко не перше місце. Процентний пріоритет тут приблизно наступний: транспортна інфраструктура – 65%; житлово-комунальне господарство – 55%; енергетика – 35%; будівництво – 30%; промисловість – 30%; охорона здоров'я – 18%. Усе це говорить про недооцінку потенціалу використання механізмів державно-приватного партнерства в цій області, про слаборозвинену законодавчу базу галузі охорони здоров'я [1].

У Молдові державно-приватне партнерство є продовженням громадських реформ в медицині і є доповненням до діючої системи медичного страхування, яка була введена в 2004 році. Урядом була створена Національна компанія страхової медицини Молдови (СНАМ), яка забезпечує надання медичних послуг, є державною, незалежною, неприбутковою організацією.

Внески на обов'язкове медичне страхування здійснюються з державного бюджету і за рахунок роботодавців. Пенсіонерам, дітям до 18 років, інвалідам, студентам денної форми навчання, учням коледжів і профтехучилищ, офіційно зареєстрованим безробітним, матерям дітей-інвалідів і багатодітним матерям, сім'ям, в яких більше чотирьох дітей, вагітним держава самостійно оплачує поліс обов'язкового медичного страхування.

Більшість закладів охорони здоров'я Молдови зберігають статус державних, хоча певний розвиток має і приватна медицина. Вартість полісу обов'язкового медичного страхування встановлюється законом і в 2013 р. становила 205,4 євро. Упродовж перших трьох місяців з моменту вступу в силу нового закону громадяни мають можливість придбати поліс з 50% знижкою. Власники сільськогосподарських ділянок також мають пільги - вони можуть придбати поліс з 75% знижкою до завершення збиральної кампанії (до 31 жовтня), тобто за 51,3 євро.

Якщо людина вчасно не купує поліс, Національна компанія страхової медицини передає справу в судову інстанцію, яка має право винести ухвалу про стягнення вартості полісу і призначенні штрафу за несплату. Застраховані особи можуть скористатися швидкою, первинною, стаціонарною допомогою і послугами сімейного лікаря. Також існує список ліків, які повинні надаватися людям безкоштовно. Нині Національна компанія медичного страхування компенсує понад 700 комерційних найменувань ліків (90 міжнародних назв).

Мінусами такої моделі загальнообов'язкового медичного страхування є те, що засоби фонду витрачаються неефективно, в закладах охорони здоров'я практикуються неформальні виплати, відсутні точні розрахунки об'єму і вартості лікарняних послуг, а також грамотна мотивація медперсоналу. Тому, в Молдові державно-приватне партнерство стало б доповненням до діючої системи обов'язкового медичного страхування. Головним напрямом такої моделі повинні стати оптимізація мережі стаціонарів і поліпшення якості медичної допомоги, а також завершення впровадження стандартів медичної допомоги згідно програм медичного страхування і програм державних гарантій [6].

Досвід Чехії також ґрунтується на медичному страхуванні. У 1991 році були ухвалені закони про загальне медичне страхування і про загальний фонд медичного страхування. У Чехії – 9 компаній медичного страхування, і вони не мають права отримувати прибуток. Найбільша з них – Загальна медична страхова компанія – покриває своєю страховкою 66% населення. Її платоспроможність гарантується державою, діяльність регулюється спеціальним законом. Рівень медичного обслуговування за страховкою Загальної медичної страхової компанії визначає Міністерство охорони здоров'я Чехії.

Діяльність інших корпоративних медичних страхових компаній регулює Закон про акціонерні товариства страхування працівників. Страхові компанії укладають угоди з лікарями і медичними центрами. Після лікування окремого пацієнта лікар повідомляє відповідній компанії вартість цього лікування. Усі економічно активні громадяни, які постійно мешкають в Чехії (автоматично включені до системи державного медичного страхування), зобов'язані постійно платити страхові внески. Загальна сума, яка виплачується в систему державного медичного страхування, встановлюється у розмірі 4,5% – для працівника і 9% – для роботодавця. Пенсіонери, жінки, які знаходяться у відпустці по вагітності або догляду за дитиною, діти (дітьми в Чехії вважають особи до 26 років, які навчаються), жінки, які мають 1 дитину до 7 років або двоє дітей у віці до 15 років, громадяни, які отримують соціальну допомогу у рамках відповідного законодавства, і особи, які знаходяться під вартою або під слідством, отримують медичне страхування безкоштовно. Держава платить внески за 53% населення.

Медична допомога, яка надається на підставі загального медичного страхування включає: амбулаторну і стаціонарну медичну допомогу; невідкладну і швидку допомогу; профілактичну допомогу; медичну допомогу в диспансерах; лікарські засоби; санаторно-курортні послуги, послуги в дитячих лікувальних закладах; заводську лікувально-профілактичну допомогу; транспортування хворих з відшкодуванням витрат на нього; допомога експертної комісії (частково); встановлення причин смерті і розтин [5].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, у галузі охорони здоров'я існує ряд проблем, а саме: недоліки фінансування системи охорони здоров'я як з боку держави, так і небривабливість галузі для інвестицій з боку приватного сектору; неефективність структури медичного обслуговування; низька якість медичної допомоги; проблеми медикаментозного забезпечення [4]. Держава самостійно не в змозі усунути ці недоліки, тому необхідно залучати приватні інвестиції для розвитку цієї галузі.

Але, на сьогодні роль інвестицій як з боку держави, так і з боку приватного сектору економіки у галузі охорони здоров'я в Україні дуже незначна. Попри те, що державно-партнерські стосунки підтверджені законодавчо, на практиці вони майже не використовуються. Розвиток державно-приватного партнерства в Україні стримується через відсутність систематизованих законодавчих положень, що пропрацювали, відсутність механізмів довгострокового фінансування [2], недовіра приватного сектору до влади. Для України найбільш вірне рішення в налагодженні стосунків держави і приватного сектору економіки полягає в тому, щоб: укласти партнерські угоди між державою і приватним сектором; підвищити ефективність соціального захисту населення. Для того, щоб підняти рівень розвитку інвестування в галузь охорони здоров'я в Україні необхідно створити можливості для функціонування суб'єктів економіки і отримання ними належного рівня доходу.

Література:

1. Джапаридзе Р. Механізми ГЧП в медицині. Практика и применение. – 2010 / [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://www.tencon.ru/article/190>

2. Костіна А. Державно-приватне партнерство в сфері охорони здоров'я [Електронний ресурс] / А. Костіна, Д. Алешко. – Режим доступу : // <http://www.legalalliance.com.ua/ukr/press/2105/>
3. Левчук Н.М. Проблеми фінансування охорони здоров'я в Україні. Людський розвиток [Електронний ресурс] / Н. М. Левчук. – Режим доступу : // <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8931/07-Levchuk.pdf?sequence=1>
4. Лехан В.М. Стратегія розвитку системи охорони здоров'я: український вимір [Електронний ресурс] / В. М. Лехан, Г.О. Слабкий // *Новости медицины и фармации.* – 2010. – 5(311). – Режим доступу : // <http://www.mif-ua.com/archive/issue-11757/article-11795/>
5. Медичне страхування в Чехії – «оксамитовий» сезон. Медична газета України «Ваше здоров'я. Газета МОЗ України і галузевої профспілки. – 2013 / [Електронний ресурс] – Режим доступу : // <http://www.vz.kiev.ua/medichne-straxuvannya-v-chexii%D1%97-oksamitovij-sezon/>
6. Медстрахування у Молдові : без системних змін не обійтись. Медична газета України «Ваше здоров'я. Газета МОЗ України і галузевої профспілки. – 2013 / [Електронний ресурс] – Режим доступу : // <http://www.vz.kiev.ua/medstraxuvannya-u-moldovi-bez-sistemnix-zmin-ne-obijtisya/>
7. Павлюк К. Охорона здоров'я : спробувати механізми державно-приватного партнерства. [Електронний ресурс] / К. Павлюк // *Журнал "Незалежний аудитор"* – Режим доступу: // http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/141?view=material
8. Федорчук Д. Державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я / Д. Федорчук // *Юридична газета.* – 2013. – №41
9. Щорічна доповідь про стан здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2012 рік / за ред. Р. В. Богатирьової. – К., 2013. – 464 с.



ЛЕРМОНТОВА
Юлія
Олександрівна,
старший викладач
кафедри регіонального
розвитку та місцевого
самоврядування Харківського
регіонального інституту
державного управління
Національної академії
державного управління
при Президентіві України,
м. Харків.

Анотація: статтю
присвячено аналізу в
Україні.

Ключові слова:
державне управління, .

УДК 327.7:614.39

Юлія ЛЕРМОНТОВА

МОДЕЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИХ СТРУКТУР ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЛІКАРСЬКИМ ЗАБЕЗПЕ- ЧЕННЯМ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Постановка проблеми. Державне регулювання у сфері обігу лікарських засобів та виробів медичного призначення (далі лікарське забезпечення - ЛЗ) є невід'ємною складовою системи надання фармацевтичної допомоги в країнах з ринковою економікою.

Сьогодні вітчизняний фармацевтичний ринок характеризується різноманіттям проблем, таких як недосконалість нормативно-правової бази, відсутність чіткої вертикалі управління, розвиток недержавних аптечних мереж, зниження платоспроможності населення тощо, подолання яких можливо завдяки удосконаленню функціонування системи управління і самого процесу прийняття управлінських рішень на рівні органів виконавчої влади України у сфері ЛЗ [1].

Особливої актуальності питання ЛЗ, в рамках фармацевтичної допомоги, набувають у разі виникнення надзвичайних ситуацій (НС), в умовах раптовості, можливої одночасної великої кількості потерпілих, обмеженості ресурсів та ін., що, у свою чергу, вимагає створення і організації чіткої роботи складових системи ЛЗ, пов'язаних з постачанням (накопиченням, зберіганням та використанням) лікарських засобів та виробів медичного призначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати дослідження окремих питань державного управління ЛЗ в умовах НС приведені в роботах С.О. Гур'єва, С.Б. Давидова, Г.Я. Ібрагімової, О.О. Мельникової, В.Ф. Москаленка, Я.Ф. Радиша, А.В. Терент'євої, Г.М. Юрченка та ін. Але моделюванню зазначених процесів, на нашу думку, приділено не достатньо уваги.

Метою статті є моделювання організаційно-функціональних структур державного управління ЛЗ в умовах НС.

Виклад основного матеріалу. Для прийняття обґрунтованих управлінських рішень у сфері ЛЗ постраждалих в умовах НС необхідно чітко уявляти етапи і концепцію надання медичної допомоги постраждалим внаслідок НС [2].

На рис. 1 у загальному вигляді показана модель структури надання медичної допомоги при НС.

Надання будь-якого виду медичної допомоги супроводжується відповідним ЛЗ. На ЛЗ населення впливає:

- а) зовнішня ринкова середа: асортимент фармацевтичних товарів, попит, конкурентоздатність, фірми, що поставляють на ринок лікарські засоби, самі лікарські засоби; споживачі, їхні потреби;
- б) ресурси (природні та те, що виробляється в регіоні);
- в) характер НС;
- г) можливості медичного обслуговування: діагностика, лікування, профілактика захворювань, перепрофілювання або розгортання додаткових спеціалізованих ліжок для надання медичної допомоги ураженим при НС;
- д) фінансові ресурси: фінансування лікувально-профілактичних установ, створення незнижуваного запасу на випадок НС;

- е) фармацевтичні кадри;
- ж) міжвідомчі координаційні комісії, у компетенцію яких входить зокрема узгодження:
 - складу й порядку використання в разі НС медичних сил і засобів, що входять до складу служби медицини катастроф;
 - планів медико-санітарного забезпечення населення на випадок виникнення НС;
 - планів заходів щодо забезпечення постійної готовності служби медицини катастроф до виконання покладених на неї завдань;
 - заходів щодо підготовки фахівців для служби медицини катастроф, планів координаційної роботи стосовно створення й використання резервів, медичних і матеріально-технічних ресурсів служби медицини катастроф на відповідному рівні [3].



АРР – аварійно-рятувальні роботи; ММ – медичне майно; ШМД – швидка медична допомога

Рис. 1. Модель структури надання медичної допомоги та джерела ЛЗ при НС

За результатами аналізу факторів, що впливають на ЛЗ населення [1, 4] нами побудована модель системи ЛЗ при НС (рис. 2).

Розробка і прийняття управлінських рішень, що приводить до підвищення якості ЛЗ, перш за все, передбачає всебічну оцінку проблеми. Фактори та критерії оцінки, що формують певний рівень якості ЛЗ, є вельми численними і неоднорідними, тому процес підвищення якості ЛЗ потребує чіткої інформації, наявність якої можлива тільки при взаємодії всіх підрозділів фармацевтичної служби організацій і установ, що пов'язані з ЛЗ й впровадження автоматизованих систем управління в рамках єдиного інформаційного простору. Необхідність створення саме автоматизованих систем збору, аналізу і передачі інформаційних даних зумовлена цілим рядом специфічних особливостей фармацевтичної інформації. Вивчення показало, що для фармацевтичної інформації характерні:

- багато джерел інформації та її користувачів;
- велика чисельність виробників і постачальників лікарських засобів, а також аптечних організацій, зайнятих їх оптовою та роздрібною реалізацією;
- необхідність контролю за номенклатурою лікарських засобів, сортування їх по фармакотерапевтичним та іншим групам;

- потреба постійного оновлення різних переліків і в цілому асортименту лікарських засобів за рахунок реєстрації нових та виключення з номенклатури застарілих і неефективних лікарських засобів;
- постійна потреба в об'єктивних даних з оцінки якості, безпеки та ефективності лікарських засобів;
- необхідність накопичення і зберігання численної і різноманітної інформації;
- потреба швидкого пошуку інформації за оперативними запитами різних груп користувачів.



Рис. 2. Модель системи лікарського забезпечення при НС

Однією з таких систем може стати система управління ЛЗ (СУЛЗ), основним призначенням якої є автоматизація процесів управління ЛЗ, моніторинг використання лікарських засобів та виробів медичного призначення, організація збору і обробки електронної інформації з усіх регіонів України, надання накопиченої інформації учасникам системи охорони здоров'я і зацікавленим організаціям у відповідності з діючим законодавством, а також своєчасне інформування відповідальних підрозділів Міністерства охорони здоров'я.

Основними задачами СУЛЗ можуть бути:

- формування державного реєстру лікарських засобів, виробів медичного призначення і медичної техніки;
- формування масиву інформації про побічні дії лікарських засобів;
- моніторинг державних закупівель та використання лікарських засобів;
- формування масиву інформації про використання лікарських засобів в Україні;
- формування масиву інформації про раціональне застосування і правильне зберігання лікарських засобів;
- моніторинг імпорту / експорту лікарських засобів;
- моніторинг цін та ін.

Проведений аналіз показав, що будь-які організації і установи, які пов'язані з ЛЗ, одночасно є джерелами інформації про показники, що характеризують ЛЗ. Тому розробка і прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення якості ЛЗ при НС, повинні складатись з інформаційних потоків, що надають та використовують зацікавлені підрозділи, надійних каналів зв'язку між ними, сучасних комп'ютерних технологій.

Крім того, уся інформація повинна концентруватись у відповідному територіальному органі виконавчої влади у сфері фармацевтичної діяльності (Держлікслужбі), наприклад в Центрі фармацевтичної інформації (основному елементі СУЛЗ), з подальшою передачею через фармслужби територіальних центрів екстреної медичної допомоги і медицини катастроф (ТЦ ЕМД і МК), за встановленими формами, за до-

помогою Урядової інформаційно – аналітичної системи з питань НС, на центральний рівень управління ЛЗ [5].

Такий підхід дозволить координувати питання ЛЗ при виникненні НС, як на центральному, так і на територіальному рівні державного управління, організувати вчасне постачання потрібної кількості медичного майна, шляхом концентрації (при необхідності), в зону НС.

Порядок взаємодії між структурними елементами, в рамках системи державного управління ЛЗ при НС, може бути представлений у вигляді моделі організаційно-функціональної структури державного управління ЛЗ при НС (рис.3). Сформована саме таким чином модель здатна забезпечити чіткий інформаційний взаємозв'язок всіх суб'єктів, що беруть участь в ЛЗ при виникненні НС і забезпечити ефективне надання медичної допомоги постраждалим.

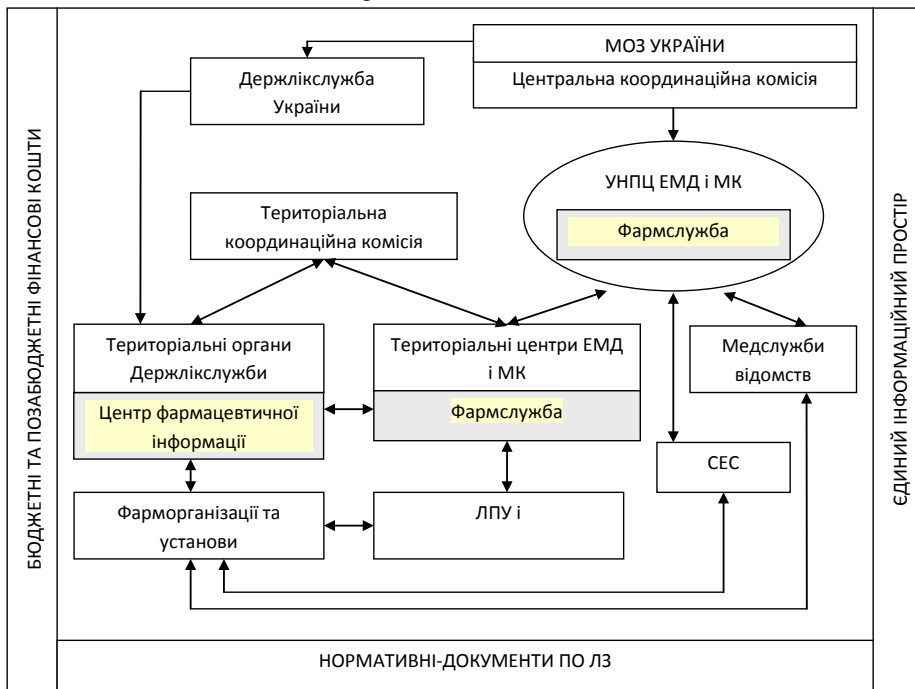


Рис. 3. Модель організаційно-функціональної структури державного управління ЛЗ при НС

Розглядаючи компоненти структури, окремо зупинимося на фармацевтичній службі медицини катастроф та організації діяльності аптечних установ при виникненні НС.

Згідно з наказом МОЗ від 7 грудня 2012 року № 1018 [6] штатами територіального центру екстреної медичної допомоги та медицини катастроф передбачається аптечне відділення центру. Наказом № 899 від 12.12.2011 р. було затверджено положення про аптечне відділення центру екстреної медичної допомоги та медицини катастроф. Але менш чим за півроку цей наказ було скасовано на підставі Наказу Міністерства охорони здоров'я № 324 від 03.05.2012 р.

І хоча, на нашу думку, це положення не досконале, воно було необхідне для регулювання діяльності фармацевтичної компоненти Державної служби медицини катастроф (ДСМК), структури, яка є невід'ємною часткою організації ЛЗ в умовах НС.

З огляду на це нами запропоновано створити фармацевтичну службу ТЦ ЕМД і МК у вигляді, що наведено на рис.4 та розробити відповідне Положення про організацію її роботи. Фармслужба ТЦ ЕМД і МК – підрозділ центру, який повинен здійснювати фармацевтичну діяльність і відповідати за організацію ЛЗ, як в умовах НС, так і в умовах повсякденної діяльності при наданні ШМД.

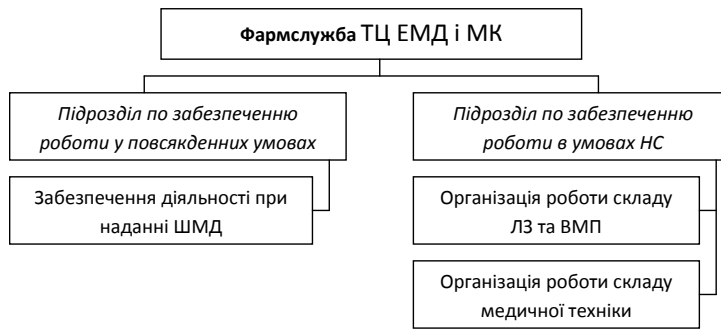


Рис. 4. Модель фармацевтичної служби ТЦ ЕМД і МК

На співробітників служби покладається прийняття аналітичних рішень, що пов'язані з аналізом функціонування медицини катастроф, як складної системи (наприклад, прогнозування кількості НС і ліків необхідних для їх ліквідації та ін.), організаційних фармацевтичних рішень спрямованих на ліквідацію або попередження недоліків функціонування системи (наприклад, оптимізація номенклатури та кількості товарних запасів, як для ліквідації наслідків НС, так і для роботи в умовах повсякденної діяльності), оперативних рішень, що пов'язані з безпосередньо поточним управлінням діяльністю фармслужби (наприклад, рішення щодо закупки, оновлення, списання медичного майна) та ін.

Організаційно структура фармацевтичної служби центру медицини катастроф повинна складатися з двох підрозділів, підрозділу по забезпеченню роботи центру в умовах повсякденної діяльності і підрозділу по забезпеченню роботи в умовах НС.

Підрозділ по забезпеченню роботи центру в умовах повсякденної діяльності: відповідає за ЛЗ медичних технологій по лінії швидкої медичної допомоги для надання екстреної медичної допомоги, як при надзвичайних подіях, в умовах повсякденної діяльності, так і в умовах НС.

Для ЛЗ постраждалих при НС повинні бути підрозділи складу-резерву лікарських засобів та виробів медичного призначення і складу медичної техніки.

Фахівцями фармацевтичної служби складаються схеми ЛЗ. В результаті формується асортимент лікарських засобів та виробів медичного призначення (рис. 5).

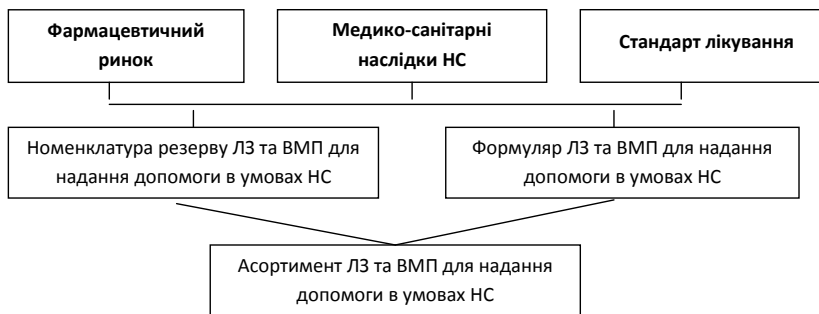


Рис. 5. Модель формування асортименту лікарських засобів та виробів медичного призначення необхідного для роботи спеціалістів ДСМК

Особливістю сучасного фармацевтичного ринку є наявність великого асортименту лікарських засобів та їх аналогів. Тому одним з основних етапів формування асортименту лікарських засобів та виробів медичного призначення для надання допомоги постраждалим в умовах НС є вивчення фармацевтичного ринку з метою виявлення конкурентоспроможних лікарських засобів та виробів медичного призначення за рівнем задоволення потреби, терапевтичної ефективності і вартості.

Другим фактором, що впливає на формування асортиментної політики є характер та величина медико-санітарних втрат від НС та їхніх наслідків, які визначають

адекватність функціонування системи ЛЗ характеру НС і впливають на кількісний і якісний склад резервів лікарських засобів та виробів медичного призначення.

Залежно від виду НС та дії основного вражаючого фактора структура санітарних втрат може бути різною, але для кожного виду НС характерні свої фактори уражень, які приводять до однотипних специфічних ушкоджень постраждалих, що дозволяє застосування типових переліків виконуваних медичних заходів та методів лікування (стандартів, протоколів), з використанням типових для даної нозології переліків лікарських засобів (формулярів).

Відповідно до запропонованої моделі асортиментна політика повинна будуватися на концепції «доказової медицини» за допомогою ABC і VEN - аналізів, фармакоеконімічному аналізі, заснованого на використанні затратно-ефективного методу (вартість-ефективність), що дозволяє перерозподіляти фінансові кошти з урахуванням важливості закупаюваних лікарських засобів [7] і оптимізувати лікувальний процес при наданні медичної допомоги постраждалим при НС.

Що стосується вибору номенклатури медичного майна, то він здійснюється виходячи зі змісту існуючих методик діагностики та лікування постраждалих, а кількісні визначаються нормативним методом.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, за результатами аналізу факторів, що впливають на процеси державного управління ЛЗ при НС, побудовані моделі і визначені перспективні напрями підвищення якості ЛЗ при НС.

Пропоновані моделі дозволяють економічно обґрунтовано вирішувати завдання формування лікарської політики: оптимізувати перелік лікарських засобів, що використовуються в лікуванні окремих хвороб або їх груп, створити необхідні бази для прогнозування потреби в ліках, підвищити якість забезпечення лікарських засобів та виробів медичного призначення на усіх рівнях управління ЛЗ постраждалих при НС.

Література:

1. Карамішев Д. В. Розвиток державного регулювання забезпеченням лікарськими засобами в Україні / Д. В. Карамішев, Ю. О. Лермонтова // Державне будівництво [Електронне видання]. – 2009. – № 1. – Режим доступу до журн. : <http://www.kbuara.kharkov.ua>
2. Лермонтова Ю. О. Формування принципів та концепції державного управління лікарським забезпеченням в умовах надзвичайних ситуацій / Ю. О. Лермонтова // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. – 2012. – № 3 (11). – С. 181–185.
3. Положення про координаційні комісії державної служби медицини катастроф : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 343. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/343-97-п>.
4. Мнушко З. М. Система забезпечення доступності лікарських засобів / З. М. Мнушко, І. В. Тіманюк // Вісник фармації. – 2007. – 1(49). – С. 52–58.
5. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи і Міністерства охорони здоров'я України щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, які пов'язані з інфекційними хворобами, отруєннями людей та іншими медико-санітарними наслідками : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства охорони здоров'я України від 3 грудня 2008 р. № 882/715. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0147-09.
6. Про затвердження примірних штатних нормативів центру екстреної медичної допомоги та медицини катастроф : наказ МОЗ від 7 грудня 2012 р. № 1018. – Режим доступу : www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20121207_1018.htm.
7. Заліська О. М. Формулярна система лікарського забезпечення / О. М. Заліська // Фармацевтські практики. – 2003. – № 9.



**МАМОНОВА
Валентина
Василівна,**

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: у статті наводяться результати дослідження, пов'язаного з розглядом місцевого самоврядування як системи, однією з функцій якої є надання управлінських послуг. Розглянуто загальносистемні закономірності забезпечення соціальної ефективності управлінських послуг органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: соціальна ефективність; місцеве самоврядування; системний підхід; управлінські послуги, соціетальна система; властивості системи.

УДК 352.075

Валентина МАМОНОВА, Ірина ВИШЛОВА-ПИЛЄВА

СОЦІАЛЬНА ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Постановка проблеми. Проблема становлення та розвитку місцевого самоврядування як соціальної системи, покликаної забезпечувати потреби територіальної громади та на їх підставі формувати якісний і кількісний склад управлінських послуг, є не новою як для України, так і для інших пострадянських країн. Однак надання управлінських послуг є частиною управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, яка має бути здатною відображати соціальну дійсність і все, що відбувається в ній, розкривати наявні в ній ресурси, засоби і резерви, знаходити оптимальні способи її удосконалення і переведення на новий рівень. Саме тому, отримання повної картини функціонування місцевого самоврядування як системи допоможе виявити вузькі місця, ідентифікувати проблеми, виробити альтернативи і вибрати оптимальне рішення, і в підсумку підвищити якість управлінських послуг та забезпечити їх результативність. Застосування системного підходу дає можливість врахувати загальносистемні закономірності та особливості системи місцевого самоврядування, в тому числі, як і соціетальної системи та забезпечити відповідність результатів надання управлінських послуг потребам територіальної громади. Крім того, встановлення взаємозв'язку між системними параметрами дозволить не тільки визначити роль, мету, функції основних її елементів, а також розробити механізм узгодження інтересів всіх учасників процесу надання управлінських послуг, виявити фактори, що впливають на життєздатність системи місцевого самоврядування.

Отримані результати допоможуть розробити і реалізувати превентивні заходи щодо недопущення виникнення проблем, пов'язаних з наданням управлінських послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями підвищення ефективності місцевого самоврядування займалися: В. М. Бабаєв, В. Б. Дзюндзюк, В. М. Кампо, О. О. Кулешов, М. А. Лесечко, О. Ю. Наєнко, В. В. Мамонова, В. П. Петренко, А. О. Чемерис, Ю. П. Шаров. Авторами порушувалися питання напрямів забезпечення ефективної роботи органів місцевого самоврядування, підходів до оцінки їх діяльності, розглядалися різні аспекти ефективності у місцевому самоврядуванні.

Досвід напрацювань з цього питання є визначальним і може бути використаний для визначення підходів до забезпечення соціальної ефективності управлінських послуг, які надаються органами місцевого самоврядування.

Визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на різноманітність наукових досліджень проблеми забезпечення ефективності діяльності публічних організацій, надання управлінських послуг необхідним є теоретичне обґрунтування створення належних умов забезпечення соціальної ефективності управлінських послуг органів місцевого самоврядування як інтегральної характеристики якісного надання управлінських послуг.

Формулювання мети статті. Метою статті є узагальнення наукових думок щодо застосування системного підходу до забезпечен-

ня соціальної ефективності управлінських послуг органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Соціальна ефективність управлінських послуг є категорією, яка відображає якісні показники розвитку системи місцевого самоврядування в цілому [3] та є критерієм результативності. Поняття «соціальна ефективність» застосовується як в менеджменті, виробництві, державному управлінні, місцевому самоврядуванні, освіті. У всіх сферах чітко простежується визначальна характеристика соціальної ефективності – орієнтація на людину, суспільство, потреби, цілі, очікування. У свою чергу діяльність органів місцевого самоврядування повинна мати людиноцентристський характер, де головним суб'єктом місцевого самоврядування, замовником послуг є територіальна громада. Тобто, досягнення соціальної ефективності управлінських послуг органів місцевого самоврядування можливо за рахунок зв'язування потреб членів територіальної громади у з обсягом і якістю послуг ще на етапі планування. цілями органу місцевого самоврядування.

Для отримання позитивних результатів управлінської діяльності, які закладають основу для розвитку об'єкта, останній (міське самоврядування) має бути розглянутий як система.

«Система (від грец. ціле, складене з частин, з'єднання) – безліч елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках між собою, і створюють певну цілісність, єдність» [2]. Логічним продовженням цього трактування є положення про те, що зміст системи управління необхідно визначати через виявлення її складових і зв'язків між ними [6]. Енциклопедія державного управління [5] визначає систему місцевого самоврядування як упорядковану сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними, процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також включає потенціал (людські, правові, матеріальні, фінансові ресурси), необхідний для їх реалізації.

Система місцевого самоврядування села, селища, міста відрізняється як єдністю, так і диференціацією її основних елементів. Через призму конкретної території (наприклад, міста) система в Україні має такі елементи: територіальна громада (громада) як первинний суб'єкт системи та замовник послуг; органи самоорганізації населення (самостійні елементами системи місцевого самоврядування, створюються за ініціативою територіальної громади на основі рішення відповідної ради); міський голова (головна посадова особа громади); місцева рада (представницький орган місцевого самоврядування, який здійснює від імені громади та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування); виконавчі органи ради.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] в систему місцевого самоврядування включені ще й обласні та районні ради. Тут доречно говорити про системний комплекс, який складається з системи місцевого самоврядування територіальних громад, а також системи обласних і районних рад, які є представниками спільних інтересів громад, розташованих в районі чи області, відповідно. Слід зазначити, що судження про систему місцевого самоврядування як системного комплексу сьогодні в Україні є дискусійним. Тому наведемо основний аргумент, що пояснює дану позицію авторів. Вважаємо, що, на відміну від органів державної влади, які становлять єдину загальнодержавну систему, органи



ВИШЛОВА-ПИЛЄВА
Ірина Іванівна,

аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: у статті наводяться результати дослідження, пов'язаного з розглядом місцевого самоврядування як системи, однією з функцій якої є надання управлінських послуг. Розглянуто загальносистемні закономірності забезпечення соціальної ефективності управлінських послуг органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: соціальна ефективність; міське самоврядування; системний підхід; управлінські послуги, соціетальна система; властивості системи.

УДК 352:075

місцевого самоврядування, не можуть мати однієї в масштабі всієї країни системи, оскільки це суперечило б принципу організаційної автономності органів місцевого самоврядування і не відповідало їх природі як органів управління конкретними територіальними громадами. Саме тому завдяки автономності є можливість і необхідність враховувати місцеві потреби, особливості, ресурси задля досягнення соціальної ефективності управлінських послуг органів місцевого самоврядування.

Як відомо, у філософії науки прийнято чітко розділяти цілісні соціальні системи, яким притаманна функціональна (змістовна) і органічна цілісність їх окремих елементів, і так звані системні комплекси. В останньому випадку мова йде не про одну, а про кілька цілісних системах, які завдяки близькості своїх функцій створюють такий полісистемний комплекс, або складно - організаційну систему. Саме про це і йдеться при поділі системи місцевого самоврядування на систему місцевого самоврядування в Україні взагалі, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста та систему місцевого самоврядування районів і регіонів.

Разом з тим, аналіз нормативно-правових актів, які регламентують в Україні функціонування і розвиток місцевого самоврядування, свідчить про їх декларативність, відсутність глибокого наукового обґрунтування шляхів реалізації завдань, які в них сформульовані, причому визначальним, на жаль, є процес, а не результат. Недостатність структурного оформлення механізмів реалізації, технологічного та науково-методичного їх забезпечення ускладнює виконання цих документів.

Слід зазначити, що система місцевого самоврядування є, по суті, специфічним соціальним, ціннісно-орієнтованим утворенням, суб'єктом цілеспрямованої діяльності, що охоплює владні відносини (в ракурсі умов і логіки розвитку), «вбудованість» у архітектоніку управління в країні (місцевий, регіональний та загальнодержавний контексти) та створена для реалізації прав мешканців на управління місцевими справами [10], а також надання відповідних послуг. Суб'єкти управління (керуюча підсистема), і об'єкти управління (керована підсистема) представляють люди, які активно діють, реалізують свої права та захищають інтереси, при цьому між ними складаються певні (насамперед, залежно від сфер життєдіяльності) відносини, які стосуються цієї діяльності. Під час планування, організації, надання управлінських послуг здійснюється взаємодія керуючої та керованої підсистем формуються і проявляються: ставлення до різних аспектів виконання функцій і повноважень, застосування методів, використання технічних засобів, технологічних прийомів, що в кінцевому підсумку повинно привести до узгодження інтересів, визначення пріоритетів та задоволенню потреб громади, а також створенню умов для її розвитку. В якості інтегративних факторів в такій ситуації постають фактори і механізми, що забезпечують, з одного боку – ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, а з іншого – передбачуваність, відтворюваність і варіативність інституційних зв'язків і відносин. Таким чином обов'язковим для забезпечення соціальної ефективності управлінських послуг є з одного боку наявність засобів впливу територіальної громади на процес забезпечення надання управлінських послуг, з іншого – механізмів врахування думки одержувачів послуг.

Оскільки місцеве самоврядування як система є соціетальною, що входить в регіональну соціо-державну систему, то вона, безсумнівно, являє собою суспільне явище, що продукується соціальним середовищем. Вперше термін «соціетальний» використував у своїх роботах перший соціолог Єльського університету професор У. Г. Самнер. Кількома роками потому редактор робіт У. Г. Самнера, його учень і колега, американський соціолог німецького походження А. Г. Келлер дав кілька модифіковане тлумачення цього терміна [1], відносячи його, перш за все, до організаційних аспектів соціального життя. Кожна із структур соціетальної системи виконує певну функцію і додає системі в ході її взаємодії з іншими структурами нову системну якість, яка не зводиться до якостей елементів.

Соціетальна система постійно відтворює соціальну якість своїх структур і, відповідно, соціальні якості індивідів і груп індивідів, включених до їх функціонування.

Виникає тенденція адаптації її структурних елементів до форм і способів функціонування соціетальної системи в цілому. Ілюстрацією цього є вплив органів державного управління під час створення і реалізації нормативно-правових актів щодо надання управлінських послуг (як елемент соціетальної системи вищого рівня), нормотворча, організаційно-розпорядча діяльність органів місцевого самоврядування з надання управлінських послуг, вплив територіальної громади і як результат – структурно-функціональна адаптація органів місцевого самоврядування до вимог законодавства, споживачів та інших вимог. У свою чергу, управлінська діяльність органів місцевого самоврядування в цілому може змінювати форми і характер взаємодії з територіальною громадою, якій також властива трансформація соціальних якостей (структури, настроїв тощо).

У зв'язку з порушенням балансу у функціонуванні структурних і особистісних елементів системи з'являються дисфункціональні порушення або аномалії, що, в свою чергу, призводить до деформації і дестабілізації системи. Так, низький рівень прозорості процесу надання послуг і їх доступності може породжувати корупційні прояви, зменшувати інвестиційну привабливість територій.

У теорії систем під стабільністю розуміють здатність системи в ході реалізації різних можливостей зберігати (хоча б приблизно) динаміку своєї поведінки, не відчуваючи сутнісних якісних змін.

Дисфункції і аномальні явища дестабілізують систему і об'єктивно призводять до зростання соціальної напруженості. Виходом з такої ситуації є перебудова як структурних, так і особистісних елементів соціетальної системи, надання природно-історичного характеру їх функціонуванню. При цьому перебудова зазвичай зачіпає не тип, а вигляд даної соціетальної системи, забезпечуючи її перехід до нового якісного стану, наприклад, перехід від бюрократичного суспільства до демократичного [9].

Загальноприйняте уявлення про систему місцевого самоврядування як цілісну систему суспільних відносин, систему територіальної самоорганізації населення, систему, елементи якої без зовнішнього втручання самостійно вирішують питання місцевого значення, ґрунтується на домінантах системного підходу. З іншого боку, якщо місцеве самоврядування являє собою цілісну систему суспільних відносин, то така система буде одночасно і підсистемою, бо вона є складовою частиною суспільства, яка являє собою складну, відкриту, динамічну, цілісну систему. Між суспільством - державою як такою і системою місцевого самоврядування крім безпосередніх зв'язків існують багато опосередкованих зв'язків - впливів, учасниками яких є місто, регіон, субрегіон, інші суб'єкти, що входять у суспільство - держава і, звичайно ж, центральний поліс. Суспільство - держава, представляючи собою багатовимірний соціо-політико-культурний простір, практично в кожному своєму соціетальному осередку (місті, регіоні та ін.) містить особливу систему відносин - місцеве самоврядування, що і зумовлює «амплітуду свободи» і ресурсні можливості суб'єктів і об'єктів владних відносин місцевого самоврядування [8].

Таким чином, місцеве самоврядування вплетене у тканину політико-адміністративних, соціокультурних, соціально-економічних відносин, де існують різноманітні функціональні, координаційні та субординаційні зв'язки. Іншими словами, взаємозв'язкам в системі місцевого самоврядування притаманний суб'єктно-суб'єктний і суб'єктно-об'єктний характер. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень, як джерело влади має потужні форми впливу на характер діяльності, якість надання послуг, а також розвиток території в цілому: застосування прямого виборчого права щодо вибору міського голови і депутатів; ініціювання проведення референдуму, участь у громадських слуханнях; створення органів самоорганізації населення та інші форми локальної демократії, передбачені законодавством. У свою чергу органи місцевого самоврядування впливають на територіальну громаду шляхом прийняття та реалізації управлінських рішень. Центральне місце тут займають виконавчі органи ради, які, як правило, є безпосередніми надавачами управлінських послуг та виконують не тільки

виконавчі функції (організація виконання рішень ради, здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади), а і розпорядчі (самостійний розгляд і вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування). Сукупність вертикальних і горизонтальних зв'язків, що утворюються в системі, зумовлена об'єктивними законами управління, і відображена в законодавстві.

Отже, територіальна громада та органи місцевого самоврядування можуть виступати в ролі, як об'єктів, так і суб'єктів управління. Виступаючи в ролі керуючої підсистеми, направляючи свою діяльність на задоволення потреб громади, у тому числі в управлінських послугах, в органах місцевого самоврядування виникають зв'язки, які формують структуру суб'єкта управління. Так прийняття законів України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» і «Про адміністративні послуги» спричинило створення відповідних центрів. У процесі взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальною громадою, пов'язаної і з виявленням очікувань щодо отримання конкретної послуги і виникають прямі і зворотні зв'язки, в яких громада проявляє свої суб'єктні якості щодо органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, утворює структуру всієї системи місцевого самоврядування в цілому.

Ключовим елементом системи місцевого самоврядування, без якого вона не зможе існувати, є люди: управлінські кадри, що виконують певні функції, і жителі (члени територіальної громади), власне заради яких дана система і функціонує. Крім того, жодне рішення щодо надання управлінських послуг не може бути підготовлено та прийнято без інформації, технічних засобів її отримання та обробки, технології виконання необхідних робіт, функцій, процедур прийняття та реалізації рішень. Система не може бути життєздатною, якщо відсутня мета її діяльності та не визначені методи впливу і взаємодії елементів системи.

Проблема цілепокладання є дуже актуальною для українського законодавства, не виключенням є і сфера місцевого самоврядування. Стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] визначає місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. При цьому в українському законодавстві не визначена ні місія місцевого самоврядування, ні основна мета діяльності органів, які його здійснюють. Через це у жителів і посадових осіб місцевого самоврядування з'являються певні відмінності в баченні призначення органів місцевого самоврядування. Проте, виходячи із Закону, можна визначити, що метою функціонування системи є вирішення питань місцевого значення, однак це визначення не розкриває самої природи і функціонального навантаження місцевого самоврядування як системи, тому існуючий стан вважаємо недосконалим і таким, що потребує уточнення.

Система не може бути цілісною, якщо вона не має основної єдиної мети, на реалізацію якої працюють всі елементи системи. Мета повинна розкривати необхідність зв'язків у системі, формулюватися, виходячи з потреб об'єкта управління. Саме на підставі мети має визначатися функції і встановлюватися повноваження, створюватися структура як системи в цілому, так і окремих органів місцевого самоврядування, тобто цілепокладання є, з одного боку, мегазначним етапом побудови системи, а з іншого – фактором, який впливає на її життєздатність і забезпечує цілісність. Вважаємо, що основною метою системи місцевого самоврядування має стати забезпечення потреб населення шляхом надання управлінських послуг та реалізації інших повноважень, а також створення можливостей для розвитку особистості та громади в цілому враховуючи основні принципи концепції сталого розвитку.

Однією з властивостей системи, як відомо, є емерджентність, яка полягає в тому, що сукупне функціонування взаємопов'язаних елементів системи породжує нові функціональні якості системи. Система місцевого самоврядування має притаманні тільки їй властивості, які обумовлені структурно-функціональними особливостями. Прикладами таких властивостей є: можливість результативної реалізації програм і

проектів; вирішення життєво важливих питань для громади; забезпечення потреб населення; визначення пріоритетів розвитку, надання управлінських послуг та ін. Жоден з елементів системи окремо не в змозі вирішувати поставлені перед нею завдання, тому цілісність системи повинна забезпечуватися спільністю і однаковою розумінням цілей, що, в свою чергу, надасть можливість розвивати паритетні відносини «органи місцевого самоврядування – громада». Саме наявність мети утворення і функціонування перетворює сукупність елементів в систему.

Говорячи про систему управління, слід зазначити, що поєднання централізації і децентралізації забезпечує цілісність і гнучкість системи, якість зв'язків впливає на її цілісність, а також на наявність і розробленість всіх компонентів системи [6], з чого можна зробити висновок, що у правильно побудованій системі є можливість адаптуватися до змін об'єкта управління, зовнішніх факторів, організувати надання нових послуг, освоюючи нові види діяльності, забезпечити належне надання послуг, які користуються сезонним попитом, у належному обсязі. Таким чином, в єдності цілей, стійкості і якості зв'язків полягає стійкість системи місцевого самоврядування та здатність пристосовуватися до змін (гнучкість).

Ідентифікація факторів, які впливають на стійкість і гнучкість системи, є важливим кроком у забезпеченні соціальної управлінських послуг діяльності органів місцевого самоврядування. Саме незнання або недооцінка таких факторів можуть служити першоджерелом проблем, що виникають у громаді. При цьому варто підкреслити, що стійкість і гнучкість є сторонами однієї медалі, тобто одні й ті ж фактори можуть впливати на обидва властивості системи.

Організаційно-функціональна структура, делегування повноважень і відповідальності, ресурсне забезпечення, баланс кооперування, координації та регулювання, узгодження інтересів всіх учасників процесу і т.д. повинні бути спрямовані на забезпечення соціальної ефективності управлінських послуг органів місцевого самоврядування. Не менш важливими є: здатність до самоврядування; відповідність діяльності законодавству, інтересам суспільства, закріпленим функціям; комунікації; можливість об'єкта управління брати участь у формуванні цілей і оцінці якості керуючого впливу суб'єкта управління; забезпечення функціонування системи в цілому та її окремих елементів на основі наукового підходу (знання, компетентність, бенчмаркінг); своєчасна реакція на зміни в зовнішньому середовищі. Крім того, не можна забувати про те, що не тільки оточення впливає на систему (законодавство, політика, економіка, діяльність громадських організацій, соціум, мегатенденції), але і сама розглянута система природним чином впливає на елементи інших систем, тим самим привносячи свої коригування в роботу цих систем в цілому. Реалізація політики органів місцевого самоврядування також пов'язана з низкою мотиваційних, соціально-психологічних, етичних чинників (що включають чесність і сумлінність у виконанні обов'язків, корпоративну філософію і культуру), які впливають на результативність роботи посадових осіб місцевого самоврядування в конкретній громаді, якість надання управлінських послуг як підсистеми, яка в свою чергу забезпечує життєздатність всієї системи місцевого самоврядування.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Застосування системного підходу до розгляду ефективності діяльності органів місцевого самоврядування дає значну інформаційну основу для виявлення джерел і формулювання проблем, пов'язаних із забезпеченням соціальної ефективності управлінських послуг органів місцевого самоврядування, до яких належать, насамперед, такі: ресурсна неспроможність системи; фактична слабкість зв'язків «територіальна громада - органи місцевого самоврядування», відсутність паритетних відносин; фактично применшення роль органів самоорганізації населення як потенційно потужного надавача послуг; перевантаження підсистеми виконавчих органів виконанням так званих бюрократичних функцій; політична заангажованість депутатського корпусу під час прийняття управлінських рішень, пов'язаних з реалізацією прав членів територіальної громади на отримання управлінських послуг та ін.

Напрямами вирішення цих проблем можуть стати проведення адміністративно-територіальної реформи, яка дозволить переглянути функції органів місцевого самоврядування, удосконалити бюджетне та податкове законодавства, підвищити ресурсний потенціал територій; пошук альтернативних бюджетному джерел фінансування місцевого розвитку, впровадження дієвих механізмів взаємодії всіх елементів системи. Стимулювання розвитку громади, реальна демонстрація партнерського підходу в прийнятті і реалізації управлінських рішень дозволять подолати індиферентність суспільства і місцевого самоврядування, спрямувати діяльність органів місцевого самоврядування на забезпечення потреб у наданні всіх видів управлінських послуг (адміністративних, комунальних, соціальних тощо) у визначені терміни, у необхідному обсязі та належній якості, вирішуючи реальні проблеми територій та створюючи умови для їх розвитку.

Проведене дослідження підтверджує, що саме застосування системного підходу до підвищення соціальної ефективності управлінських послуг органів місцевого самоврядування дозволяє визначити ролі, цілі та функції основних елементів системи; розробити механізми узгодження їх інтересів; виявити фактори, що впливають на життєздатність системи місцевого самоврядування на підставі закономірностей і взаємозв'язків, що, в свою чергу, дасть можливість чітко сформулювати проблеми і вибрати оптимальні варіанти не тільки для вирішення кожної з них, але і для попередження появи нових. Більшість елементів системи місцевого самоврядування представляють собою своєрідні соціальні та соціально-економічні підсистеми, які можуть стати предметом подальших досліджень.

Література:

1. Афонин Э. А. К истории введения в научный оборот термина «социетальный» [Электронный ресурс] / Э. А. Афонин // Форум профессора Афонина. – Режим доступа : <http://afonined.livejournal.com/388329.html>
2. Большая Советская Энциклопедия: в 30-и т. / гл. ред. А. М. Прохоров – изд. 3-е. – Т. 23. Сафлор – Соан. – М. : Советская Энциклопедия, 1969-1978. – 640 с. с илл.
3. Вишлова-Пилева І. І. Підвищення соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: організаційний аспект / І.І. Вишлова-Пилева // 3-я Всеукраїнська науково-практична конференція. – Херсон, 2012. – С. 64-65.
4. Мамонова В. В. Муниципальное управление в Украине: проблемы реформирования / В. В. Мамонова // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы VI Международного научного форума. Т. 1 / Под общ. ред. А.С. Горшкова. – СПб. : Изд-во СЗАГС, 2008. – С. 280-286.
5. Мамонова В. В. Система місцевого самоврядування // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк та ін. – Т. 5. – К. : НАДУ, 2011. – С. 345-347.
6. Мельтюхова Н.М. Державне управління як єдність діяльності і відносин: [Монографія] / Н.М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2010. – 287с
7. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997р. Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
8. Филоненко В. И. Местное самоуправление и системный подход [Электронный ресурс] Наука и образование: хозяйство и экономика; право и управление, февраль / В. И. Филоненко. – Режим доступу : http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=292&Itemid=83.
9. Что такое «социетальная система»? [Электронный ресурс]: Социология. Режим доступа : http://bulgarlar.ru/chto_takoe_societalnaj_sistema.html.
10. Mamonova V. Local Self-government in the Ukrainian Authority's Territorial Organization: Problems and Priorities of the Development / V. Msmonova // Public Policy and Administration: Kaunas University of Technology; Mycolas Romeris University. – Kaunas: Technologija, 2010. – No 33. – P. 45-56.

П 88 Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”. – Випуск 1(17). – Березень, 2014. – 234 с.

ISSN 2307-3101

Збірник наукових праць присвячено аналізу актуальних проблем теорії і практики державного управління, публічної політики та суспільних відносин, взаємодії держави та громадянського суспільства. Статті авторів збірника розкривають різноманітні аспекти формування й реалізації державної політики, державного регулювання ринкових відносин й взаємодії органів публічної влади та інститутів суспільства.

Для науковців, державних службовців, політиків, викладачів, слухачів і студентів, які цікавляться проблемами публічного управління та суспільної політики.

УДК (351+342+321+316) (062.552)“540*3”;
ББК 67

ISSN 2307-3101

© Асоціація докторів наук з державного управління, 2013

P 88 Public management : theory and practice : the collection of scientific works of the Association of Doctors of Sciences on Public Administration. – Kh. : Publ. House “DokNaukDerzhUpr”, – Issue. 1(17). – March 2014. – 234 pp.

ISSN 2307-3101

Collection of scientific works is devoted to the analysis of the actual problems of theory and practice of public governance, public policy, social relations and interaction between the state and civil society. Articles of the collection’s authors disclose different aspects of forming and realization the public policy, the state regulation of market relations and interaction between public authorities and society institutes.

For scientists, civil servants, politicians, teachers, students, competitors for master’s degree and for all who are interested in the problems of public administration and public policy.

UDC (351+342+321+316) (062.552)“540*3”;
BBK 67

ISSN 2307-3101

© Association of Doctors of Sciences on Public Administration, 2013

ЗМІСТ НОМЕРА

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

<i>Валерій Бакуменко.</i> Підхід до визначення паспортів спеціальностей шляхом системного аналізу державного управління.....	5
<i>Олександр Радченко.</i> Проблематика визначення та змістовності функцій науки «державне управління»	13
<i>Віталій Солових.</i> Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління	18
<i>Ольга Червякова.</i> Підходи до науково обгрунтованого розвитку механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін.....	26
<i>Тетяна Безверхнюк.</i> Соціальний проект в державному управлінні: обгрунтування доцільності реалізації	32
<i>Ірина Кринична.</i> Формування уявлень про мета-організаційну природу публічної служби.....	40
<i>Юрій Куц.</i> Організаційно-регулятивний вплив держави на управління етнопонаціональними процесами.....	45

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ВРЯДУВАННЯ

<i>Збігнєв Махельські.</i> Державна влада, засоби масової інформації та демократія в Польщі.....	50
<i>Юрій Нестеряк.</i> Міжнародні критерії інформаційної безпеки держави: теоретико-методологічний аналіз	62
<i>Олена Кравченко.</i> Компаративний аналіз універсамів адміністративних послуг Німеччини та України.....	68
<i>Тетяна Сильчук.</i> Міжнародні стандарти управління проектами у державному секторі	75
<i>Марія Григорова.</i> Досвід Республіки Беларусь у створенні ефективної системи біобезпеки.....	80
<i>Владислав Гриневич.</i> Теоретико-методологічні підходи до визначення взаємостосунків між державою і громадянським суспільством в зарубіжній науковій думці	86

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

<i>Олександр Орлов.</i> Проблеми формування управлінської еліти у сучасному українському суспільстві.....	92
<i>Володимир Вакулич, Олександр Бухтатий.</i> Державна інформаційна політика як механізм реалізації інформаційної функції сучасної держави	97
<i>Олена Путренко.</i> Сутність і зміст поняття «державно-правовий експеримент» в державному управлінні	108
<i>Вікторія Смаглюк.</i> Основні напрямки державної політики в сфері формування та розвитку середнього класу в Україні.....	112
<i>Оксана Радченко.</i> Легітимність в системі державної влади й державного управління: від «чистої теорії» до української політичної практики	117
<i>Андрій Мишко.</i> Реалізація ефективної державної політики розвитку морських портів країни.....	126

ДЕРЖАВА І РИНОК

<i>Тетяна Паутова.</i> Формування доходів місцевих бюджетів в Україні: проблеми та перспективи вдосконалення.....	132
<i>Євгеній Федорчук.</i> Теоретико-методологічні підходи до розвитку транспортного комплексу регіону в контексті державного управління.....	139

Володимир Поліщук. Напрямки удосконалення системи державного фінансового контролю: впровадження стратегічного аудиту	145
Лариса Соколік. Взаємодія влади та бізнесу в умовах ринкової економіки: теоретичний аспект	150
Дмитро Тевелєв. Механізм координації діяльності суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів	155
Ігор Кацай. Оцінювання альтернатив зміцнення природно-ресурсного потенціалу регіону	162

ДЕРЖАВА ТА СУСПІЛЬСТВО

Ігор Держко. Соціально-філософські аспекти взаємодії особистості та суспільства в системі суспільно-владних відносин	167
Ірина Ярова, Юрій Шаров. Ризикогенні особливості сучасного середовища публічного управління.....	174
Ганна Голубчик. Державне управління формуванням суспільної пам'яті: комеморативні практики	182
Ігор Гарькавий. Узагальнення методів забезпечення управління містообслуговуючою сферою	187
Олександр Ігнатенко. Теоретико-методологічні аспекти державного регулювання системи благоустрою населених пунктів.....	192
Тетяна Блістів. Класифікація підходів до розуміння концепту громадянського суспільства в сучасному науковому дискурсі.....	199
Лариса Оверчук. Управління гуманітарними поставками медичного майна в умовах надзвичайних ситуацій: український досвід	206
Світлана Котенко. Інвестування галузі охорони здоров'я як чинник людського розвитку	211
Юлія Лермонтова. Моделювання організаційно-функціональних структур державного управління лікарським забезпеченням в умовах надзвичайних ситуацій	216
Валентина Мамонова, Ірина Вишлова-Пилєва. Соціальна ефективність управлінських послуг органів місцевого самоврядування: теоретичний аспект ...	222

CONTENTS OF ISSUE

PUBLIC ADMINISTRATION

Valerii Bakumenko. Approach to the determining the specialty passports by systematic analysis of public administration 5

Oleksandr Radchenko. Problems of the definition and richness of content of the functions of science «public administration» 13

Vitalii Solovykh. Formation and general characteristics of modern models of public administration 18

Olha Cherviakova. Approaches to the science-based development of mechanisms of transformation of public administration at the conjuncture of social change 26

Tetiana Bezverkhniuk. Social project in public administration: ground of realization expedience..... 32

Iryna Krynychna. Forming the concept about meta-organizational nature of the public service 40

Yurii Kuts. Organizational and regulatory impact of the state on management of ethno national processes 45

EUROPEAN GOVERNANCE

Zbigniew Machelski. Governance, media and democracy in Poland 50

Yurii Nesteriak. International criteria of the state informational security: theoretical and methodological analysis..... 62

Olena Kravchenko. Comparative analysis of the administrative services offices in Germany and Ukraine 68

Tetiana Sylchuk. International project management standards in the public sector 75

Mariia Hryhorova. Experience of the Republic of Belarus in the establishment the effective biosafety system..... 80

Vladyslav Hrynevych. Theoretical and methodological approaches to the definition of relationship between the state and civil society in foreign scientific thought..... 86

PUBLIC POLICY

Oleksandr Orlov. Problems of the formation the administrative elite in modern Ukrainian society 92

Volodymyr Vakulych, Oleksandr Bukhtatyi. State information policy as a mechanism of the realization the informational function of the modern state 97

Olena Putrenko. Essence and the content of the notion «state legal experiment» in public administration 108

Viktoriia Smahliuk. Forming the main directions of public policy in the sphere of development the middle class in Ukraine 112

Oksana Radchenko. Legitimacy in the system of state authority and public administration: from «pure theory» to the Ukrainian political practice 117

Andrii Myshko. Implementation of the effective public policy on the development of sea ports of Ukraine 126

STATE AND MARKET

Tetiana Pautova. Forming of local budgets revenues in Ukraine: problems and prospects of improvement..... 132

Yevhenii Fedorchuk. Theoretical and methodological approaches to the development of the regional transport complex in the context of public administration 139

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: теорія та практика

збірник наукових праць
Випуск 1(17), Березень 2014 р.

Засновано у 2009 р.

Збірник зареєстровано Міністерством юстиції України,
Свідоцтво про Державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 15786-4258Р від 02.11.2009.

Науковий редактор д. держ. упр., проф. О. В. Радченко

Технічний редактор В. С. Мартинов
Комп'ютерна верстка О. О. Радченко
Обкладинка В. Л. Ковтун

Підписано до друку 27. 03.14. Формат 70x108/16. Папір офсетний.
Гарнітура Times New Roman. Умов. друк. арк. 20,5.
Зам. № 0312. Наклад 500 прим.

Видавництво Асоціації докторів наук з державного управління.
Свідоцтво про Державну реєстрацію суб'єкта видавничої справи
Серія ДК № 3543 від 05.08.2009 р.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75.