

8. *Парсонс В.* Публічна політика: Вступ до теорії і практики аналізу політики / пер. з англ. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006.
9. *Тімашова В. М.* До генез теоретичного концепту «політична сфера суспільного життя»: історіолого-концептуальний аналіз // *Наук. часопис Нац. пед. ун-ту імені М.П. Драгоманова.* – 2012. – Вип. 8. – С. 41.
10. *Трахтенберг А. Д.* Рунет как «публичная сфера»: хабермасианский идеал и реальность [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politex.info/content/view/232/30>.
11. *Шестакова Е. Г.* Публічна сфера як поняття сучасної теорії соціальної комунікації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=2338>.

Тімашова В. М. Соотношение политической и публичной сфер.

В статье рассматриваются понятие и особенности политической и публичной сфер, анализируются точки соприкосновения и пересечения государственных и публичных интересов, влияние информационного общества на дальнейшее развитие и трансформацию этих общественных явлений, делается вывод о соотношении политического и публичного (общественного).

Ключевые слова: политическая и публичная сферы, отношения, институты, идеология, коммуникации, публичное пространство, публичность, публика, общественное мнение.

Timashova V. M. Value for political and public spheres.

The article reviews the concept and features of the political and public spheres, analyzes point touch crossing state and public interests. Investigated the impact of information society on the further development and transformation of social phenomena. Much attention is paid to the conclusion regarding the relationship between political and public.

Keywords: political and public sphere, relationships, institutions, ideology, communications, public space, publicity, public, public opinion.

Батрименко О. В.

**ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ
БЮРОКРАТІЇ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

Стаття присвячена дослідженню проблем вітчизняної бюрократії в умовах становлення демократії в сучасній Україні. Головна увага приділена віднайденню шляхів побудови ефективної моделі вітчизняної бюрократії.

Ключові слова: бюрократія, демократія, бюрократизація, бюрократії, політична влада, політика, держава.

Особливого звучання останнім часом набула проблема трансформації бюрократій соціалістичних суспільств у постсоціалістичну їхню форму в зарубіжних дослідників. Тут помітні дослідження таких закордонних учених, як Д. Ледон, М. Озерна, С. Холмс, С. Ланцов, У. Гельман, В. Пастухов.

Праці зазначених науковців слугують теоретико-методологічним підґрунтям для досліджень більшості проблем бюрократії в умовах демократизації українського суспільства, але пошук ефективної моделі бюрократії в сучасному українському суспільстві передбачає комплексне врахування як досвіду розвинутих демократій, так і специфіки власного політичного розвитку.

Мета статті – розкрити певні проблеми становлення державної бюрократії в сучасній Україні.

Беззаперечно те, що модель бюрократії в сучасному українському суспільстві, яке поступово демократизується, повинна виходити з орієнтирів, визначених у Конституції України та Законі України «Про державну службу», на побудову демократичної, соціальної, правової держави. Під державною бюрократією в Україні слід розуміти організаційно оформлену спільноту призначуваних посадових осіб, яка здійснює професійну діяльність щодо реалізації державної політики та надання адміністративних послуг відповідно до встановлених норм, правил і процедур. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження, але не мають політичної легітимності, отже не несуть політичної відповідальності.

Запропоноване розуміння державної бюрократії спрямоване акцентувати увагу на її надмірній політизації в умовах демократизації сучасного українського суспільства, і на потребі розмежування понять «політик» та «державний бюрократ», адже перших підтримують виборці, а других самі політики призначають на різні посади для реалізації своїх політичних рішень.

У політичній сфері суспільного життя бюрократія в Україні перебирає на себе політичну роль, виконуючи політичні функції, а не є лише механізмом реалізації політичних рішень. Вона виконує функцію не просто виконавця вироблених політиками рішень, а стає активним «гравцем політичного поля» та суб'єктом прийняття політичних рішень.

Оскільки державна бюрократія в сучасному українському суспільстві характеризується надмірною політизацією та

бюрократизацією, то не варто було в новому Законі України «Про державну службу» [1], розширювати її функції, вилучати визначення посадової особи, яке звужувало функції державної бюрократії до організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих, і, навпаки, доречно було б посилити у Статті 13 цього закону вимоги щодо політичної неупередженості державного службовця, використавши досвід країн розвинутої демократії, зокрема правові механізми, які були застосовані у свій час в політичній практиці Німеччини, США та Великобританії. В цьому контексті прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» [2] є безумовним кроком вперед, але це не в повній мірі вирішує цю проблему.

Також в Україні потрібна кадрова стабільність. Одна з головних проблем для державної служби – стабільність, а її інтегрований показник – плинність кадрів [3].

У період 2007-2010 років плинність кадрів на державній службі знаходиться на рівні 15 % [4].

На 1 січня 2011 року корпус державних службовців налічував майже 280 тис. осіб, з них 60 % – жінки, 40 % – чоловіки [4].

Проблема стабільності апарату, наступності та збереження інституційної пам'яті є чи не найбільш актуальною для державного управління. Плинність кадрів вкрай негативно впливає на якість надання адміністративних послуг, а від підбору та розстановки кадрів саме й залежить хід і результативність будь-якого процесу, в тому числі і реформ [4].

Закон «Про державну службу» [5] визначив сім категорій державних службовців та відповідні їм ранги (іх 15).

Перша, друга і частково третя категорії службовців в Україні складаються з політичних чиновників і входять у політичну еліту країни. Четверта, п'ята і частково шоста категорії визначають середню і багаточисленну ланку. Найбільш численною і слабозахищеною є шоста і сьома категорії службовців, яка найближче знаходиться до громадян України.

Різниця в рангах і категоріях визначає матеріальне становище, статус, владний доступ до масивів інформації та економічних ресурсів. Слабка диференціація та індексація доходів чиновників веде до неможливості динамічного розвитку кар'єри в нинішніх умовах. Отже, удосконалення процедури прийняття та просування по службі є одним з важливих напрямків у вирішенні кадрового питання. Чільне місце повинно відводитися відкритості, гласності, створенню конкурентного середовища при прийомі на державну службу за конкурсом. У перспективі можливе утворення єдиної системи конкурсного відбору.

Професіоналізації управління сприятиме створення системи діючого кадрового резерву в кожному виконавчому органі [4].

Ще одна важлива проблема – це навчання, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів, адже фактором, що зміцнює становище і позиції нової бюрократії як соціально-професійної спільноти та запобігає її деградації як моральної так і професійної, є всебічна підготовка бюрократів, що повинна бути одночасно як фундаментальною так і вузькоспеціалізованою.

Як слушно зазначають фахівці Національного агентства України з питань державної служби: «Система освіти та навчання управлінських кадрів повинна бути спрямована на виховання патріотизму, почуття боргу, відкритості, дотримання демократичних процедур. Потрібна підготовленість і вивчення основ досягнення компромісу і консенсусу, так як досягнення компромісу в суспільстві є далеко не останнім чинником у досягненні стабільності суспільного розвитку» [4].

Цілеспрямоване системне навчання, підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державної бюрократії в нашій державі здійснює Національної академії державного управління при Президентові України, яка здійснює підготовку висококваліфікованих кадрів у сфері управління.

У 2011 році відкрито підготовку магістрів «державної» в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка [6].

Однак у систему підготовки, підвищення, перепідготовки управлінських кадрів повинен бути залучений весь апарат управління. Можливе використання дистанційних форм навчання [7].

Ефективність роботи бюрократії істотним чином залежить від мотивації, що спрямовує поведінку і зацікавлює чиновників у продуктивній роботі.

Актуальною та болючою проблемою є налагодження ефективної системи контролю над державною бюрократією. Потрібна як їхня атестація та перевірка з боку держави, так і громадський контроль, який забезпечить відслідкувати через представницькі й інші структури всю діяльність з реалізації прийнятих державними політиками рішень.

Проте громадський контроль та парламентський контроль можливий і дієвий лише за умови, коли існує сильна і авторитетна фігура самого контролера, і державна система налаштована на ліквідацію недоліків. Інакше організувати ефективний громадський контроль чи контроль через інститути представницької демократії над бюрократією є достатньо проблематично.

На цю особливість, яка часом може надзвичайно впливати на управління, вказував М. Вебер [8, 146].

Ефективність контролю над бюрократією відчутно залежить від вміння та можливостей утворювати щільні інформаційні поля та контролювати інформаційні потоки.

А. Воронько стверджує, що «вміння аналізувати інформацію і на її основі готувати документи, працювати з ними, організовувати їх використання в значній мірі відображає професійний рівень державного службовця, кожного управління» [9, 41].

З іншого боку, на нашу думку, відкритість і доступність інформації (цих інформаційних полів та інформаційних потоків) в умовах постіндустріального суспільства сприяє вихованню самоконтролю, так і створює умови та забезпечує більш ефективний громадський контроль.

Тобто функціонуючи за умов постіндустріального суспільства, бюрократія може діяти ефективніше, якщо вправно вміє використовувати інформаційні ресурси, а розвинуте громадянське суспільство, використовуючи інформаційні ресурси, – активно та вміло контролювати державну бюрократію.

Також дуже актуальним і перспективним у світлі прийняття Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [2] при створенні нової більш ефективної моделі бюрократії в українському суспільстві є оптимізація системи бюрократичних послуг.

Потрібно на такому рівні організувати систему виробництва та надання бюрократичних послуг, щоб вона функціонувала максимально просто і зручно для громадян, потребувала б мінімум документації, довідок, додатків і т.д. і т.п., матеріальних і моральних витрат.

Зняття або хоча мінімізація цих проблем допомогло б державній бюрократії реально наблизитися до потреб громадян та полегшило б контроль над бюрократією як з боку держави, так і з боку громадянського суспільства.

Нерозривним процесом поряд з формуванням нової моделі професійної бюрократії в сучасній Україні є також подолання чи хоча б мінімізація такого небезпечного соціального феномену як корупція.

Явище корупції існує практично у всіх сучасних країнах, у тому числі і у країнах розвинутої демократії. Попри це, особливого звучання проблема політичної корупції набуває у державах «перехідного типу», тобто у суспільствах, що трансформуються та модернізуються, особливістю яких є тенденція до посилення політизації державної бюрократії.

Складовими корупції в трансформаційному суспільстві, зокрема в українському можуть бути протекціонізм у просуванні тих чи інших проєктів, товарів, повернення податку на додану вартість, кредитування, спрощений доступ до фінансових і матеріальних ресурсів, зловживання службовим становищем, надання спеціальних пільг, послуг, непрозоре фінансування соціально-економічних, культурних, політико-правових проєктів, лобізм певних кадрових призначень чи то перестановок, що базуються на корпоративній чи то особистій відданості патрону.

Корупція, інтегруючись у владу, сприяє її централізації. Тобто 3-6 олігархічних груп, які мають доступ до основних фінансових, адміністративних та інших ресурсів, фактично контролюють базові процеси, що відбуваються у державі, визначаючи її політичний курс [10].

Тому перед державним істеблішментом гостро стоїть питання системного підходу до таких не менше системних явищ як корупція.

Дуже важливо зрозуміти, що з корупцією треба боротися на етапі прогнозування та моделювання корупційних загроз у всіх сферах суспільного буття.

Потрібно готувати як інститути влади так і суспільство до «виникнення нових соціально-економічних реалій так і формуванню нового правового антикорупційного поля» [10].

У значній мірі боротьба з корупцією – це не тільки явище економічне, це явище – політичне, здатне визначити функціональні перспективи влади, демократичність лідерів та їхніх команд а також демократичне майбутнє держави. Разом з тим варто зазначити, що хоча проблеми політичної корупції активно обговорюються як в політичному так і науковому середовищі, до сьогодні термін «політична корупція» залишається дискусивним.

В основі сучасної антикорупційної правової бази України лежить Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року [11], який є на сьогодні базовим антикорупційним правовим документом.

Цей антикорупційний закон, як і його попередники, не містить визначення поняття «політична корупція», а «отже і не встановлює перелік протиправних дій, які підпадають під це визначення... Це значно ускладнює виявлення та правову ідентифікацію корупційних діянь, які можуть мати ознаки політичної корупції. Вже завдяки цьому цінність означених правових документів в якості антикорупційних запобіжників значно знижується, враховуючи наскільки поширеною є в Україні політична корупція в системі державного управління» [12].

Проте вся дієвість та ефективність антикорупційних заходів враз нівелюється недостаністю покарання, що визначається Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Нововведення, які останнім часом впроваджені у Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення [13] та Закон України «Про державну службу» [1; 5] передбачають слабкі санкції щодо суб'єктів корупційної діяльності.

Зокрема, наступні правопорушення: отримання подарунків, суміщення посад, порушення вимог фінансового контролю законодавством передбачають лише штрафи від 10 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (в залежності від сфери, в якій здійснено правопорушення), тобто від 4500 грн. до 90000 тис. грн. (див. статті 172-2 – 172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення [13]).

Можна приєднатися до слушної думки, що «враховуючи фінансові можливості, зокрема, народних депутатів, вищих посадових осіб держави або чиновників першої та другої категорії, такі штрафи можуть легко оплачуватися до наступного порушення. При цьому правопорушника можуть навіть не звільняти з посади, адже у законодавстві відсутня норма про обов'язкове звільнення за вчинення корупційного правопорушення у сфері службової.

Підводячи підсумок під аналізом нового антикорупційного законодавства, зазначимо, що в ньому так і не знайшлося місця багатьом необхідним антикорупційним нормам у частині протидії політичній корупції в системі державного управління. Зокрема, його норми поки що жодним чином не пов'язуються і не плануються пов'язувати із виборчим законодавством, яке потребує істотного вдосконалення на предмет запобігання потрапляння до системи державного управління носіїв корупційних практик. Останнє в свою чергу вимагає створення дієвих механізмів запобігання застосування корупційних схем при формуванні виборчих списків політичних партій; протидії використанню адміністративного ресурсу та інших форм незаконного ведення виборчих кампаній; запровадження належних вимог і механізмів забезпечення прозорості політичного фінансування. Без вирішення цих питань, а також проблем, що продукують недосконалу Конституція України та законодавство про органи державної влади, які не містять реально діючих механізмів політичної відповідальності обраних посадових осіб і парламентських фракцій за виконання зобов'язань, взятих на себе під час виборчих кампаній, реалізації народного волевиявлення шляхом референдумів,

дієвих санкцій за порушення присяги народних депутатів та низки інших положень, більшість норм антикорупційного закону у сфері протидії політичній корупції залишатимуться мало дієвими» [12].

Таким чином, задля широкомасштабної боротьби з корупцією в контексті становлення демократії в сучасному українському суспільстві необхідно:

- створити ефективну систему покарань і санкцій за зловживання посадовими повноваженнями, ввести не тільки адміністративну, а й кримінальну відповідальність державної бюрократії;

- надати державній бюрократії прозорого відкритого публічного характеру (запровадити практику регулярної підзвітності перед широкою громадськістю та формування дієвих механізмів систематичного громадського контролю).

У контексті проблем бюрократизації в сучасній Україні варто згадати тему впровадження електронного врядування, цифрового підпису, надання державних послуг в електронній формі. У нашій державі вже є поодинокі приклади такого впровадження в окремих відомствах чи місцевих радах, які, до речі, довели свою ефективність.

В Україні останнім часом спостерігається значне проникнення та розповсюдження Інтернет в політичну життєдіяльність «пересічних» українців.

Було оприлюднено інформацію конференції в UA-IX про те, що наша держава перебуває на 6-му місці за кількістю інформації, яка передається за допомогою Інтернет в межах держави.

Беручи до уваги те, що у цьому опитуванні задіяні також такі економічно потужні держави як Німеччина, Франція, Нідерланди, це дозволяє стверджувати про те, що наша країна перебуває поряд з розвинутими демократичними державами у цій царині.

На сьогодні в умовах неврегульованості питань відповідальності в Інтернет, Україна іде за американською моделлю, що є не ознакою високого рівня свободи слова, а скоріше даниною демократичним традиціям, що набули значного розвитку останніми роками, та саморегулюванням української Інтернет-спільноти [14].

3 9 травня 2011 року набрав чинності Закон України «Про доступ до публічної інформації» [15], головна мета якого забезпечити європейські стандарти відкритості і прозорості та публічності у діяльності державних органів.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних

повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом та інформації, що становить суспільний інтерес.

Доступ до публічної інформації здійснюється на принципах:

1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;

2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом;

3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [15].

В контексті цього, на нашу думку, варто також в обласних та районних державних адміністраціях створити окремі підрозділи із забезпечення доступу до публічної інформації, що підсилить реалізацію права громадян в частині доступу до публічної інформації.

Для України в контексті розвитку та демократизації всіх сфер суспільно-політичного життя конче необхідний ефективний механізм «виробництва» й «надання» бюрократичних послуг. Без автоматизованих інформаційних технологій у сучасному суспільстві обійтись практично неможливо, звідси потрібно з урахуванням вітчизняної специфіки ефективно використати закордонний досвід інформатизації бюрократії в розвинутих демократіях, за програмами FirstGov (США), e-Sitizen, e-Business, e-Government (Великобританія), CITYCARD (Італія).

Звершуючи цю статтю, варто підкреслити, що на шляху становлення раціональної та відкритої моделі вітчизняної бюрократії, яка б відповідала вимогам сучасної демократії, постає багато складних проблем. Ці проблеми пов'язані з тим, що на початковому етапі трансформації владних структур слабко враховувалися національні традиції і накопичений досвід бюрократичного управління країн стабільної демократії. Поєднання нових і старих управлінських структур призвів до еkleктичної моделі бюрократичного управління. Бюрократія за багатьма показниками на сучасному етапі втратила свою професійність. Більшість кваліфікованих кадрів з-за невизначеності свого соціального статусу і нерегульованості матеріального стану були змушені залишити державну службу. З'явилася потреба у створенні нової моделі вітчизняної бюрократії, яка буде діяти відповідно до основоположних принципів сучасної демократії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (17.11.2011). – Назва з екрану.
2. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (06.09.2012). – Назва з екрану.
3. *Толкованов В.* Закон поверне престижність до службових кабінетів [Електронний ресурс] // Урядовий кур'єр. – 27 січня 2012. – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/vyacheslav-tolkovanov-zakon-poverne-prestizhnist-d/> – Назва з екрану.
4. Позиційні матеріали щодо основних положень Закону України «Про державну службу» (нова редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://visnik.press.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2645:2012-02-07-09-27-12&catid=35:2010-03-24-23-15-16&Itemid=27 – Назва з екрану.
5. Закон України «Про державну службу»: за станом на 24 січня 2008 року / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парламентське видавництво, 2008. – 22 с.
6. *Губерський Л. В.* У Київському національному університеті імені Тараса Шевченка – флагмані освіти України відкрито магістратуру державної служби // Вісник державної служби України. – 2012. – № 3. – С. 4-5.
7. *Бураковська А.* Нові освітні технології професійної підготовки державних службовців / А. Бураковська, О. Мельников, В. Шайдеров // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2003. – № 1. – С. 74-80.
8. *Масловский М.* Теория бюрократии Макса Вебера и современная социология. – Новгород: Изд-во ННГУ, 1997. – 276 с.
9. *Воронько О. А.* Керівні кадри: державна політика та система управління. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с.
10. *Козак В. І.* Феномен корупції: науковий погляд на реальний стан в Україні // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління: зб. наук. пр. 2011. – № 2 – С. 243-255.
11. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» № 3206-VI від 07.04.2011 [Електронний ресурс] // Інтернет-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3206-17> (07.04.2011) – Назва з екрану.
12. Деякі особливості запобігання та протидії політичній корупції в органах державної влади України [Електронний ресурс] // Рейтерович І.В., Тіньков А.Л. Ризики на завтра. – Режим доступу: <http://www.ryzk.in.ua/2012/05/blog-post.html> – Назва з екрану.

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-Х від 07.12.1984 [Електронний ресурс] // Інтернет-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (24.11.2011). – Назва з екрану.
14. *Телешун С. О.* Нові виклики інформаційного суспільства [Електронний ресурс]. // Телешун С. О., Журавлев А. В. Відкриті очі. – Режим доступу: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2011/04/blog-post_21.html – Назва з екрану.
15. Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011 р. // Голос України. – 2011. – 9 лютого.

Батрименко О. В. Некоторые проблемы становления государственной бюрократии в современной Украине.

Статья посвящена исследованию проблем отечественной бюрократии в условиях становления демократии в современной Украине. Главное внимание уделено нахождению путей построения эффективной модели отечественной бюрократии.

Ключевые слова: бюрократия, демократия, бюрократизация, политизация бюрократии, политическая власть, политика, государство.

Batrymenko O. V. Some problems of formation of the state bureaucracy in modern Ukraine.

This article is devoted to the problems of the national bureaucracy in terms of democracy in contemporary Ukraine. The main attention is paid to finding a route from building an effective model of the national bureaucracy.

Keywords: bureaucracy, democracy, bureaucratization, political power, policy, state.

Савойська С. В.

**КОНСТРУКТИВНИЙ І ДЕСТРУКТИВНИЙ НАПРЯМИ МОВНОЇ
ПОЛІТИКИ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТНЬОЇ
ГАЛУЗІ УКРАЇНОМОВНИМИ ТА ІНШОМОВНИМИ
ФАХІВЦЯМИ**

У статті проаналізовано мовну політику незалежної Української держави у контексті забезпечення освітньої галузі україномовними та іншомовними фахівцями. Увагу акцентовано на конструктивному аспекті мовної політики, який визначається як один з найголовніших стратегічних напрямків на шляху до відродження національної освіти, історичної і культурної спадщини, традицій українського народу, а також вільного розвитку мов і культур національних меншин.