

2. Дем'яненко М.Я. Державна підтримка як фактор забезпечення конкурентоспроможного аграрного виробництва / М.Я. Дем'яненко, Ф.В. Іванина // Економіка АПК. – 2009. – № 9. – с. 3-9.
3. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року // Економіка АПК. – 2007. – № 11. – с. 3-50.
4. Кириченко А.В. Бюджетно-податкове регулювання в системі державного регулювання економіки / А.В. Кириченко // Економіка АПК. – 2010. – № 1. – с. 79-82.
5. Кобута І.В. Політика державної підтримки сільського господарства країн-членів СОТ / І.В. Кобута // Економіка АПК. – 2009. – № 12. – с. 132-136.
6. Офіційний сайт Вінницької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор.: <http://www.vin.gov.ua/>.
7. Офіційний сайт Дніпропетровської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор.: <http://www.adm.dp.gov.ua/>.
8. Офіційний сайт Донецької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор.: <http://www.donoda.gov.ua/>.
9. Офіційний сайт Запорізької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор.: <http://www.zoda.gov.ua/>.
10. Офіційний сайт Львівської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор.: <http://www.loda.gov.ua/>.

Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор.

УДК 351.07

Бережний Я.В.,

к.держ.упр., провідний спеціаліст
відділу економічної стратегії НІСД
при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І НОВІ УПРАВЛІНСЬКІ ТЕХНОЛОГІЇ

У статті розглянуто тенденцію до перегляду парадигми державного управління та визначено основу формування нових управлінських технологій в державному секторі.

In the article a tendency is considered to the revision of paradigm of public administration and basis of forming of new administrative is set technologies in a public sector.

В статье рассмотрена тенденция к формированию новой парадигмы государственного управления и определена основа построения управленческих технологии в государственном секторе.

Постановка проблеми. Новітній період розбудови Української держави в умовах зростання глобалізації в сучасному світі та конкуренції між державами продемонстрував її надмірну вразливість до зовнішніх впливів та, здалося б, прогнозованих циклічних коливань в розвитку суспільних систем. Відтак на порядок денний наукових та прикладних досліджень виходить ряд питань пов'язаних з дослідженням окремих управлінських механізмів у динаміці модернізації функцій та ролі держави

в нових умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні проблеми державного управління та їх зв'язок з виробленням управлінських рішень як і формування механізмів державного управління, в своїх працях, розглядалися широким колом вітчизняних та зарубіжних науковців: В.Бакуменком і Ю.Сурміним [1], Дж.Брайсоном [4], П.Брауном [5], В.Козбаненком [7], В.Ребкалом [8; 17], В.Тертичкою [8], М.Логуновою і В.Шаховим [10], В.Малиновським [11], В.Мартиненком [12], А.Мерзляк [13], Н.Нижник [14;15;16], О.Машковим [14] С.Мосовим [15], Шкляр Л. Є. [17], В.Токовенко (Голубь) [20], Ю.Шаровим [21] McNamara, Carter [23] та багатьма іншими. Результати їх досліджень наголошують на тому, що вироблення таких рішень і механізмів все більше пов'язано з переходом до нової суспільної формації – формування громадянського та інформаційного суспільства. Де необхідність використання новітніх технологій, в тому числі й суспільних, стає визначальною в глобальному конкурентному середовищі.

Постановка завдання. Практично кожна наукова розвідка в межах окресленого проблемного поля не оминає увагою середовища формування відповідних технологій та різних аспектів його деформації крізь зовнішні прояви. Проте залишається поза розглядом їх зміст у практичній площині, зокрема внутрішні параметри та характер реалізації.

Звідси, *метою статті* є встановлення контекстної внутрішньої основи формування будь-якої нової управлінської технології в державному секторі. З'ясування якої дозволить наблизитись до цілісного розуміння практичних засад розробки механізмів державного управління в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Побудова будь-яких управлінських моделей розвитку суспільства чи окремої громади визначається загостренням існуючих чи потенційних проблем, що виникають внаслідок диспропорції рівнів розвитку сегментів суспільства та розбалансуванням їх внутрішньої взаємодії, почасти це пов'язано з середовищем перебування того чи іншого об'єкту управління – його інформаційного оточення.

Перебування в постійному інформаційному полі для кожної людини природне, однак інформація лише тоді є інформацією коли надходження її до споживача знижує рівень невизначеності (ентропії) щодо певного явища в природі чи суспільному процесі, що його цікавлять. Існування ж інтересу, ґрунтованого на бажаннях споживача, визначає свідому чи несвідому мету його діяльності, майбутні дії [2, с. 35]. Щодо суспільного розвитку знаковою особливістю сучасного стану, на думку І.Розпутенка, Е.Афоніна, Ю.Бажала та В.Бакуменка та інших, є формування розмежування між країнами і окремими регіонами за ознакою, що базується на інноваційно-технологічній основі та спричиняє явище “цифрового розриву”. Де складність і різноманітність взаємопов'язаних проблем формують нове політичне, суспільне та економічне середовище управління котре вимагає нового системного мислення [19, с. 34].

Структурування накопичуваної інформації суб'єктом, відносно подолання перешкод (проблем) на шляху до мети, як згадувалось, не завжди свідомо. Тому такий процес, – підсвідомого виконання тої чи іншої дії, часто ототожнюють з інтуїцією, але це не зовсім так, особливо коли мова йде про визначення і здійснення державної політики. Державна політика за природою є свідомою діяльністю держави щодо реалізації мети нації та її власної, як інституції. Зокрема, як обґрунтовують М.Логунова, В.Шахов та М.Шевченко, будь-яка політична влада виявляється через реальну здатність певної соціальної групи, індивіда, групи проводити свою волю в політиці і правових нормах на основі осмисленого політичного інтересу. Головною примітною ознакою політичної влади є наявність інституціоналізованих засобів її реалізації у формі держави [10, с. 66]. Свідоме структурування проблем в аналізі державної політики надає інформацію, що має суттєве значення для держави – прогнозування майбутньої політики, визначення наступних дій. Через структурування проблеми аналітики політики створюють нове знання про межі проблеми, умови, що сприяють її появі, дії, які слід виконати для її розв'язання або ліквідації, й відчутні можливості для вдосконалення, що перетворюють її на проблему першого порядку.

Знання про структуру проблеми має суттєве значення для прогнозування всіх наступних дій в політиці держави. Однак, саме структурування проблем має тимчасовий, не остаточний характер, де методи структурування проблем застосовуються й повторно використовуються протягом усього процесу аналізу політики задля найбільш точного формулювання проблеми першого порядку. Це обумовлено тим, що формулювання проблеми, зазвичай, є наслідком необмеженої максимізації вигоди в тій чи іншій сфері управління в умовах змінного середовища, – як правило, викликає помилки, що виявляються й виправляються поверненням до розпорошення проблем, нового формулювання і їх розв'язання. Звідси, процес послідовного структурування проблем іде у зворотному напрямі [3, с. 291]. Відтак управлінські рішення та впливи є основним результатом, квінтесенцією управлінської діяльності. Вони за своєю природою є сумою інформаційної діяльності [1, с. 22]. Тому описуючи державну політику важливо мислити з погляду впливів.

У науковій літературі не існує загальноприйнятого визначення державної політики. Політичні дослідження, на сьогодні, переважно описують інститути, що формують державну політику. Зв'язок між цими інститутами та зміст політики майже не досліджувався. Найчастіше пропонується низка визначень, що наголошують на цілях, намірах, завданнях та засобах політики. Тому, в широкому значенні, вона сприймається як взаємовідносини урядової установи та її оточення [6, с. 13]. На цьому ґрунті та керуючись викладеною вище логікою, ми схилиємось до розгляду того з них, що поєднує два визначальні фактори – наміри і впливи. А саме, державна політика – це відносно стабільна,

організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [8, с. 6]. При цьому розгляд політики сприймається крізь державне управління як комплексної категорії діяльності держави, що набуває класичних форм. Зокрема, як вказує В.Бакуменко, державне управління – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [9, с. 150]. З ним погоджується і В.Малиновський, який пропонує вважати державне управління як один із видів діяльності держави суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через здійснення управлінських функцій [11, с. 47]. Підсумовує ж ці та подібні роздуми і дослідження за цим напрямом в ряді праць Н.Нижник та С.Мосов [15;16]. Відтак Н. Нижник пропонує тлумачити державне управління [суспільне / публічне адміністрування] в якості діяльність органів та установ державної влади (суб'єкти державного управління) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства (об'єкт державного управління) з метою задоволення його потреб, що змінюються. Де держава, фактично, використовує суб'єкти державного управління (державні установи: політичні й адміністративні), що обмежують специфічні людські дії, за допомогою яких вона досягає бажаних результатів, а також засоби, з допомогою яких вона досягає бажаних результатів. В умовах модернізаційних переходів, як підкреслюють В.Ребкало і Л.Шкляр, це пов'язано зі зростанням гострої політичної конкуренції та жорсткої альтернативності [17, с. 33]. Тобто в більшості випадків вимагає перегляду процесу прийняття управлінських рішень. Основною компонентою якого визначається чітка і найповніша процедура досягнення рівневих рішень адміністративного характеру, що найменше пов'язані з суб'єктивною волею широкого кола зацікавлених сторін при їх найповнішого взаємного врахування. Як підкреслює П.Браун, лише ясна, осмислена державна політика надає можливість урядам ухвалювати ті рішення, які швидше були справою політичної теорії чи приписів, але не практики [5, с. 16]. Тому необхідність використання сталих процедур розробки державної політики стає “ключем”, що за змістом відображає направленість уряду. Такі процедури мають своє логічне продовження в визначенні певної управлінської технології їх реалізації через структурування існуючих чи потенційних суспільних проблем.

У цьому контексті, відмінності в сучасних управлінських просторах полягають в тому, як суб'єкти державної політики здійснюють різні кроки і взаємопов'язані дії в процесі такого структурування. Без нього суспільство просто не знатиме куди йти, що робити для загальної мети [22,

с. 4]. На думку К.МакНамари, це важить більше ніж розмір держави, державної інституції чи її статус [23]. Власне, за дослідженнями Дж.Брайсона, середовище в якому перебувають державні органи і організації, останніми роками стало ще більш непевним – між окремими його елементами з'явилися нові тісніші зв'язки; отже, всякі зміни зумовлюють непередбачуваний, часто хаотичний і небезпечний резонанс у всьому суспільстві. Ця непевність і взаємопов'язаність вимагають від державних організацій потрійної реакції. По-перше, організації повинні, як ніколи, мислити стратегічно. По-друге, вони мусять перетворювати свої міркування в ефективні стратегії, щоб бути готовими до нових умов. По-третє, їм доводиться належно обґрунтовувати свої стратегії, щоби створювати передумови для їх затвердження та впровадження [4, с. 7]. Ю.Шаров стверджує, що відсутність стратегічних підходів було і залишається одним з недоліків традиційної моделі публічного адміністрування, що критикується за спрямованість переважно на внутрішні проблеми органу чи організації та короткостроковий характер. Така модель не вимагала стратегічного погляду, тому стратегічне планування було обмежене. Управління акцентувалося на процесі, а головна ціль, заради якої суспільство й держава створювали організацію, нерідко залишалася осторонь [21, с. 81]. Це виливалося в модель утримання існуючої структури суспільства, його організації.

Однак, як слушно підкреслює В.Голубь, на цей час склалися всі передумови її зміни внаслідок відсутності очікуваної ефективності в застосуванні такої моделі для державного управління [20, с. 52]. Постає нове усвідомлення розвитку державного управління через його розуміння не просто як адміністрування сталої суспільної організації з ціленаправленою односторонньою дією держави щодо вирішення виникаючих проблемних ситуацій в суспільстві. Зокрема В.Козбаненко вважає, що якість управління, в першу чергу, залежить від здатності вирішувати актуальні суспільні проблеми за вирішенням яких стоїть ефективність розподілу (перерозподілу) ресурсів у суспільстві державою [7, с. 16]. В. Мартиненко, у цьому зв'язку, схиляється до думки про цілісну зміну парадигми державного управління з суб'єкт – об'єктної до суб'єкт – суб'єктної, що перетворює державу скоріше на об'єкт ніж суб'єкт суспільного розвитку [12, с. 118]. Поряд з цим, управління будь-яким процесом, на переконання А. Мерзляк, починається з того, що він виділяється як певний об'єкт [13, с. 112]. В практичній площині за дослідженням Ю.Лебединського, О.Берданової, В.Вакуленка та інших [18] зміна цієї парадигми базується на наданні послуг громадянам і суспільству вцілому. Тобто державне управління, що ґрунтується на утриманні існуючої системи суспільної організації та долає виникаючі проблемні ситуації для такої системи, трансформується в суспільне управління. Відмінності нової форми полягають у максимальному використанні зворотного зв'язку між зацікавленими сторонами вироблення державної політики і державою, комплексному розв'язанню будь-яких суспільних

проблем, а не тільки окремих проблемних ситуацій у різних сферах суспільного життя.

Помітним є те, що це усвідомлення вказує на потребу використання певних механізмів (набору методів) для виявлення взаємовпливів та структурування проблем, подолання яких і надає нової якості державному управлінню як такому. При цьому акцентуємо увагу на ключовій відмінності порівнюваних практик управління. Лінійність здійснюваної політики управляючої системи щодо системи управління в цілому, в першому випадку. Та необхідність нелінійної поведінки суб'єктів управління, в другому. Тобто, в цьому випадку, виявляється істотно вища міра творчої складової у прийнятті управлінських рішень. Водночас, це пов'язано з зростанням рівня суб'єктивізму. Природно є необхідність у встановленні алгоритмів для збалансування цієї суперечності.

Пов'язано це з тим, що в сучасних суспільних умовах потреба регулювання відносин державою обумовлюється рівнем загостренням/потенційним виникненням тих чи інших соціальних проблем, задоволення інтересів громадян, їх соціальних груп. Де, фактично, задоволення цих інтересів відбувається завдяки вивченню широкого кола думок, упереджень, можливих та існуючих впливів зацікавлених сторін. За великим рахунком, вимірником цих взаємопов'язаних впливів є співставлення вигід і витрат отримуваних прямими і опосередкованими дійовими особами за умов виконання державою своєї ролі як основного регулятора справедливого розподілу національного багатства. Істотне порушення рівноваги в цій площині викликає загострення соціальних проблем та/або виникнення нових, посилення соціальної напруги.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, на основі новітніх тлумачень понять “державне управління”, “державна політика” та сучасних розробках у галузі державного управління розглянуто формування нової парадигми державного управління, пов'язаної з необхідністю структурування зростаючих проблем суспільства, переходу в управлінському мисленні до категорій оперування впливами і намірами, зростання потреб в аналітичних стратегічних процедурах для нових суспільних технологій. Тобто потенційні механізми державного управління покликані передбачати і стратегічні підходи до структурування суспільних проблем, і процедурні алгоритми вироблення управлінських рішень. Та мають стимулювати керівників державних і неприбуткових організацій мислити і діяти стратегічно. Зокрема, направленість на такі зміни призначена сприяти стратегічному мисленню і способу дій в органах державної влади, державних установах та бюджетних організаціях.

Звідси, робимо висновок про вибудовування нових управлінських технологій саме на принципах стратегічного мислення як властивості притаманній мікросуб'єкту – управлінцю, громадянину. Погляд на розвиток державного управління саме під цим кутом дозволяє збагнути дійсну природу перетворень управління в певній країні. А точніше, –

відкриває широкий простір для подальших порівняльних досліджень в управлінні суспільними справами.

Використані джерела інформації:

1. Бакуменко В., Сурмін Ю. Методологічні “наголоси” прийняття сучасних управлінських рішень // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 22.
2. Бережний Я. В. До питання про визначення понять і змісту стратегічного планування / Я. В. Бережний // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : матеріали наук.-практ. конф. (Луцьк, 17–18 трав. 2007 р.) / відп. ред. В. Я. Малиновський. – Луцьк, 2007. – С. 35–38.
3. Бережний Я. В. Стратегічне планування в демократичному врядуванні / Я. В. Бережний // Ефективність держ. упр. : зб. наук. пр. ЛПІДУ НАДУ. – Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2009. – № 18–19. – С. 290–298.
4. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій // Пер. з англ. А. Кам'янець. – Л. : Літопис, 2004. – 352 с.
5. Браун П. Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ.– К. : Основи, 2000. – 243 с.
6. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посів. В. Романов, О. Рудік, Т. Брус – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 238 с.
7. Государственное управление: Основы теории и организации // Рос. Акад. гос. службы при Президенте РФ; Под ред. В.А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
8. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля // В.Ребкало, В.Тертичка. – К.: УАДУ, 2002. – 80 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління: довідк. вид. / НАДУ; уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 819 с.
10. Логунова М., Шахов В., Шевченко М. Концептуальні засади теорії політики. – К., 1999. – 159 с.
11. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. – К. : Центр сприяння інстит. розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
12. Мартиненко В.М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): моногр. / В.М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.
13. Мерзляк А. В. Стратегія держави та аспекти управління інвестиціями // Вісн. УАДУ. – 2001. - № 3. – С. 112-121.
14. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
15. Нижник Н. Р., Мосов С. П. Про державне управління, об’єкт і предмет його теорії // Вісн. УАДУ. - 2000. - №3. - С.56-61.
16. Нижник Н., Мосов С. Формування рішень органами державного управління // Вісник УАДУ. – 2000. – №2. – С. 13–18.
17. Ребкало В. А., Шкляр Л. Є. Політичні інститути в процесі реформування системи влади. – К. : Вид-во НАДУ. – Міленіум, 2003. – 172 с.
18. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: монографія / За ред. Ю. П. Лебединського; Кол. авт.: О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін. – Ужгород : УАДУ, ПАТЕНТ, 2003. – 192 с.
19. Розвиток суспільства : монографія / За заг. ред. І. Розпутенка, Б. Лессера; Авт.: Е. Афонін, Ю. Бажал, В. Бакуменко та ін. - К. : К.І.С., 2004. – 340 с.
20. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: Моногр. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
21. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти: Монограф. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

22. Best practices. Report № 3. Strategic planning. – Alexandria, VA: Foundation for Community Association Research, 2001. – 26 p.
23. McNamara, Carter. Strategic Planning (in nonprofit or for-profit organizations) /Authenticity Consulting, LLC – 2008.[Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.managementhelp.org/plan_dec/str_plan/str_plan.htm

Рецензент: Тертичка В.В., д.держ.упр., професор.

УДК 351.85

Белкін Л.М.,

к.т.н., ст. науковий співробітник
Голова Правління ЗАТ «Біт»

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КУЛЬТУРОЮ

Розглянуті особливості діяльності суб'єктів владних повноважень України, які здійснюють управлінські функції в сфері культури. Проаналізовані причини порушення законності в цій сфері, наслідки таких порушень та шляхи їх подолання.

Рассмотрены особенности деятельности субъектов властных полномочий Украины, которые осуществляют управленческие функции в сфере культуры. Проанализированы причины нарушения законности в этой сфере, последствия таких нарушений и пути их преодоления.

Features of activity of subjects of imperious powers of Ukraine which carry out administrative functions in culture sphere are considered. Legality causes of infringement in this sphere, consequences of such infringements and a way of their overcoming are analyzed.

Постановка проблеми у загальному вигляді й її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Згідно ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Згідно ч. 1 ст. 6 Закону України «Про культуру», громадяни в сфері культури мають право на: свободу творчості; вільний вибір виду діяльності у сфері культури, засобів і сфер застосування творчих здібностей, самостійне розпорядження своїм твором; провадження творчої діяльності самостійно або з використанням будь-яких форм посередництва; створення закладів культури недержавної форми власності різних напрямів діяльності та організаційно-правових форм; об'єднання у творчі спілки, національно-культурні товариства, центри, фонди, асоціації, інші громадські організації у сфері культури; збереження, розвиток, пропагування культурної, мовної самобутності, традицій, звичаїв та обрядів; захист прав інтелектуальної власності, зокрема авторського права і суміжних прав; доступ до культурних цінностей, культурної спадщини і культурних благ; здобуття культурно-мистецької освіти; інші права, встановлені законодавством. Отже, проблеми реалізації цих прав залишаються актуальними.