

УДК 351.331

Красівський Д.О.,
аспірант кафедри державної
політики та управління політичними процесами
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЯК ФАКТОР МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. В статті розглянуто проблеми модернізації державно-управлінської діяльності. Запропоновані основні напрямки для впровадження нових стандартів в систему соціально-політичного управління українського суспільства, з урахуванням іноземного досвіду

Ключові слова: європейські стандарти, система соціально-політичного управління, публічне управління, модернізація.

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы модернизации государственного-управленческой деятельности. Предложены основные пути для внедрения новых стандартов в систему социально-политического управления украинского общества, с учетом зарубежного опыта.

Ключевые слова: европейские стандарты, система социально-политического управления, публичное управление, модернизация.

Annotation. The paper considers the problem of modernization of public-management activities. The main directions for the implementation of new standards in the system of social and political control of the Ukrainian society, taking into account international experience

Keywords: European standards, a system of social and political governance, public management modernization.

Постановка проблеми. У сучасному суспільстві ефективна діяльність будь якої системи неможлива без постійного самовдосконалення, пошуку інноваційних шляхів розвитку, врахування соціальних, політичних та економічних тенденцій що відбуваються у світі. Кожна соціально-політична система базується перш за все на основі своїх власних історичних принципів і засад, однак гнучкість і можливість пристосовуватися до проблемної ситуації, здатність витримувати кризові явища, уникати їх, враховувати сучасні світові тенденції роблять систему достатньо ефективною для забезпечення потреб її суб'єктів.

У більшості розвинених країн, спостерігається перехід до сучасної моделі публічного управління, яка б відповідала усім вимогам та викликам, що постають і сьогодні, які орієнтовані на підвищення ефективності та гнучкості прийняття управлінських рішень, делегування повноважень з вищого рівня на нижчий, посилення механізмів зворотнього зв'язку.

За таких умов вивчення та адаптація досвіду європейських стандартів у сфері соціально-політичного управління та пошук шляхів впровадження його в Україні є ключовою проблемою державотворення.

Аналіз досліджень і публікацій. Зарубіжні вчені, зокрема, С. Ліпсет, Г. Алмонд, Д. Пауелл, Л. Пай, С. Хантінгтон, Ш. Ейзенштадт, Р. Інглхарт, Ю. Хабермас, Ф. Легран, Ж.-Ф. Ліотар, О. Торнквіст та інші вивчали окремі аспекти реформування владних інституцій у контексті розробки теорії політичної модернізації суспільства та держави. Теоретичні засади реформування політичної системи країн пострадянського простору активно розробляють провідні російські фахівці О. Ахієзер, Л. Васильєв, А. Володін, Г. Ділігенський, О. Дугін, Ю. Дунаєва, М. Ільїн, С. Катаєв, В. Красильщиков, А. Мельвіль, В. Пантін, Л. Поляков, В. Хорос, В. Федотова, М. Шамхалов.

Окремі аспекти модернізації в системі владних відносин досліджені в роботах українських учених, зокрема, В. Бабкіна, О. Бабкіної, В. Бакуменка, В. Баркова, В. Бебика, Є. Головахи, В. Денисенка, М. Кармазіної, В. Князева, І. Кресіної, А. Кудряченка, Б. Кухти, Ю. Левенця, В. Литвина, О. Литвиненка, М. Михальченка, О. Новакової, А. Пойченка, В. Ребкала, А. Романюка, Ф. Рудича, С. Рябова, В. Танчера, С. Телешуна, В. Тертички, В. Токовенко, Л. Шкляра, В. Якушика.

Питанню вивчення європейських стандартів були присвячені праці С. Саханенка, М. Пірен, М. Свіріна, Л. Приходченко, Т. Безверхнюка, В. Корженко, М. Туленкова, Ю. Шарова та інших.

Невирішені раніше напрями загальної проблеми. Незважаючи на досить велику кількість досліджень у сфері модернізації системи соціально-політичного управління багато проблемних питань, в умовах оновлення політичної системи в Україні та впровадження в систему соціально-політичного управління європейських стандартів, залишилися поза увагою вітчизняних дослідників і потребують подальших досліджень.

Мета і завдання дослідження. Метою даної статті вивчення впливу європейських стандартів в системі соціально-політичного управління на модернізацію державно-управлінської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Спираючись на визначення, яке наведено у тлумачних словниках з англійської мови, стандарт (standard) – це ознака певного явища, яка встановлена відповідним компетентним органом, звичаєм (традицією) або за загальною згодою сторін як модель чи взірець. Визначається, що слово стандарт (standard) є синонімом слову критерій (criterion), що застосовується відповідно будь-яких визначень, що можуть використовуватись для перевірки якості певного об'єкта.

Таким чином, стандарт є певним зразком (еталоном, моделлю), що приймається за вихідний для порівняння з ним інших подібних об'єктів чи явищ.

Власне вивчення європейських стандартів що діють в системі соціально-політичного управління країн розвинутої демократії несе в собі такі складові, як економічна, політична, наукова та ідеологічна.

Економічна складова базується на тому, що Європейський Союз має найбільший у світі спільний економічний ринок, на якому реально діє

принцип вільного руху товарів, людей, капіталу і послуг, напрацьовані й успішно застосовуються високі стандарти соціально-економічного життя. Поряд існують і певні ризики, які варто враховувати, зокрема в аграрній та промислових галузях в процесі вітчизняного реформування.

Політична складова, що базується на необхідності Україною набуття відповідних знань про його суспільно-політичну природу, правову та інституційну системи, галузеві політики та інші ключові показники, що дадуть змогу ефективно інтегруватись з урахуванням національної безпеки та збереженням національної самоідентифікації.

Наукова складова полягає у потребі дослідження досвіду держав членів ЄС щодо реформування національних систем управління в контексті державотворення, євроінтеграційних, глобалізаційних та інших процесів.

Ідеологічна складова несе в собі вплив демократичних цінностей, які ґрунтуються на західноєвропейських культурах, які призводять до трансформації суспільної свідомості, сталих стереотипів [i, с 9].

Для розуміння та вивчення поняття європейських стандартів у системі соціально-політичного управління, на нашу думку, необхідно брати до уваги поняття такого феномену як європейський соціально-політичний простір, який є підвидовою формою соціального простору та взаємопов'язаний з ним [ii, с 298-302, iii, с 14, iv, v]. Соціально-політичний простір може розглядатись в контексті соціально-політичних взаємодій. Адже саме взаємодія індивідуальних або колективних агентів є основним джерелом змін у соціально-політичному просторі. В соціально-політичному просторі взаємодія носить в собі упорядкований характер, що визначається позиціями соціальних агентів, глибиною політичних дистанцій та дистанцій влади. Характер різноманітних політичних взаємодій, що приймають форму відкритого або прихованого конфлікту, співробітництва, а також природу відносин влади доцільно аналізувати в контексті обмінної парадигми. Соціально-політичний простір буде конструюватись в процесі обміну [vi, с 14].

Теорія модернізації державного управління базується перш за все на комплексному поєднанні різноманітних заходів та підходів, у тому числі історичних, до соціально-політичного розвитку. Серед засновників цієї теорії можна виділити західних дослідників – С. Ліпсет, Д. Ейптер, Л. Пай, С. Хантингтон.

На думку О.Новакової, термін «модернізація» вживається в таких основних значеннях як: 1) назва комплексу прогресивних суспільних змін; 2) сукупність певних економічних, політичних та культурних змін, що мали місце з XVI ст. та досягли кульмінації у XX ст. в образі сучасного суспільства; 3) визначення намагань суспільств опинитися ближче до центру [vii, с 133].

Не можемо не погодитись з твердженням російської дослідниці Н. Зарубіної, яке полягає в тому, що основним фактором успішної

модернізації вважають перехід до стандартів сучасного суспільства (на відміну від традиційного) і яке в змозі ефективно протистояти глобальним викликам сучасності. В економіці це означає впровадження ринкових регуляторів економічного розвитку; збільшення витрат на освіту, застосування технологій, заснованих на використанні наукового підходу; поглиблення поділу праці й обміну діяльністю; зростання рівня продуктивності праці. У соціальній сфері це перш за все формування відкритої соціально-мобільної структури; поділ між обов'язками в суспільному виробництві, політиці; витиснення відносин особистої залежності від держави відносинами їх особистої незалежності; періодична ротація еліт; зростаюча рівність між людьми. У сфері культури важлива диференціація культурних систем і ціннісних орієнтацій, розвиток незалежних засобів масової інформації. Називаючи політичну сферу відзначаємо плюралістичну організацію влади, дотримання прав людини, зростання політичних комунікацій; інтеграцію широких мас у політичні процеси; формування високої політичної культури; усвідомлення інтересів різних суспільних-соціальних груп [viii с 45].

Формулюючи основні напрямки для впровадження нових стандартів у соціально-політичний простір українського суспільства можна зазначити наступне:

- децентралізація управління, за принципом субсидіарності, шляхом делегування максимальних повноважень найнижчим рівням влади;
- формування активної міжсекторної допомоги та взаємодії шляхом формування діалогу між державною владою, бізнесом та не бізнесовими організаціями;
- удосконалення міжрегіональної співпраці, у рамках взаємодопомоги регіонів;
- впровадження методики інтерактивного спілкування та індикації актуальних соціально-політичних проблем;
- оптимізація соціальної стандартизації;
- реалізація активної ресурсної стратегії центральними органами державної влади чи органами місцевого самоврядування;
- сприяння активізації громадянського суспільства, розвитку недержавних контролюючих організацій;
- підвищення рівня соціальної і політичної культури населення, рівня освіти, професійності державних працівників усіх рівнів.

Надзвичайно цікавим для України є відповідний польський досвід модернізації та зокрема реформи центральної виконавчої влади в 1996 році, які не тільки посилили роль прем'єр-міністра, реорганізували урядові функції в консолідованих міністерствах, а й зумовили подальшу децентралізацію на засадах субсидіарності до рівня воєводств. Традиційно потужно централізований офіс був реорганізований на «Державний центр стратегічних досліджень з функціями аналізу, моніторингу та оцінки». Загальну кількість міністерств було скорочено з 48 до 16. З метою

досягнення згоди з конкретних питань та ініціювання й підготовки урядових рішень в окремих сферах державної політики створювалися постійні урядові комісії в якості допоміжних, консультаційних органів Ради міністрів, що склалися з членів уряду[іх].

На відміну від Польщі чи Франції відсутність політичної волі і єдності гілок влади є однією з ключових проблем і факторів гальмування процесу модернізації. Однак слід зауважити, що думка про можливість швидких політичних і економічних реформ, можливість їх реалізації у малі строки домінувала не лише в масовій свідомості, але й серед політиків та управлінців. Оптимістичні прогнози щодо України були надані західними політологами та соціологами. Так, на думку Р. Дарендорфа, докорінні системні зміни у постсоціалістичних країнах мали відбутися протягом семи, максимум восьми років, і їх результатом мало бути завершення становлення демократії західного взірця. «На конституційний процес повинно було піти не більше шести місяців і не більше шести років на закріплення конституційних норм. Після цього повинно було відбутися і створення соціального фундаменту, який би дозволив перетворити як конституцію, так і економіку настільки, що це дозволило б їм функціонувати навіть в умовах шторму. Тобто повинні були бути закладені межі легітимності, в рамках яких це суспільство і на цьому базисі могло б витримувати різні економічні, соціальні та політичні кризи»[х, с 562].

Однак досвід України, де протягом двадцяти двох років незалежності не було створено соціально-політичного фундаменту для таких докорінних змін, сучасні дослідження свідчать, що тривалість системних змін в країнах, в яких не тільки не створено необхідних передумов, а й неподолані стереотипи соціалістичного мислення, буде значно більшою, ніж сім і навіть десять років. Як зазначає Т. Кузьо, системні зміни не можуть відбуватися одночасно, і свій «квадро-транзит» Україна не може пройти за десять років. Терміном «квадро-транзит» Т. Кузьо визначає «не тільки формування ринкової економіки, створення демократичної системи і громадянського суспільства, але і набуття незалежною державою своєї національної ідентичності з відповідними громадянською, національною і політичною культурою» [хі10].

Не даремно країнами балтійського регіону було обрано модель повернення до конституційного ладу національних держав взірця 1920-1930 рр., коли вони були традиційними європейськими націями. Шляхом двостороннього діалогу з суспільством, демократичній формі правління та модернізації компартій їм вдалося досягти значних успіхів в суспільному житті із забезпеченням демократичних принципів, дієвих конкурентоспроможних ринкових механізмів та громадянських інституцій. Окрім цього своєрідність балтійської моделі полягає у складності інтеграції значної кількості російськомовного населення (схожа ситуація і в Україні), яка однак, жодним чином не впливає на зміну влади між

різними парламентськими коаліціями при консенсусі різних представників політичних сил (на відміну від України) [xii].

Низький рівень стандартів постає гострою проблемою, уповільнює темпи економічного і суспільного розвитку, спостерігається суттєвий відплив робочої сили за кордон. За кордоном працює значна частина працездатного населення України. Проте важливим позитивним кроком у виробленні і реалізації стратегій стало позиціонування України в якості регіонального лідера, про що свідчить її активна міжнародна співпраця з країнами ЄС, та іншими країнами світу. У цьому контексті проявляється ще один недолік української модернізаційної моделі. «Здійснення економічної модернізації на пострадянському просторі відбувається дуже суперечливо, хоча теоретично цілі начебто визначені саме в аспекті докорінних реформ. Національні економічні й політичні еліти мають істотні розходження в підходах до реформ, до способів їх проведення, що зумовлюється різними інтересами груп еліт, кланів, клік. Крім того, на хід економічної модернізації істотно впливають ідеологічні й політичні розбіжності неокомуністичних і ринково-орієнтованих партій, груп владної еліти, корумпованість влади, криміналізація економіки та політики» [xiii].

Для сучасної України характерний демократичний характер розвитку, що визначено в Конституції України. Відбувається активний процес системної модернізації суспільства, формування нової політичної системи. Однак, процес модернізації в Україні повністю визначається владою. Такий спосіб модернізації державної влади польський політолог Є. Вятр класифікував як «реформа зверху» – коли реформування надходить від владних органів і в більшості своєї не знаходить підтримки у суспільства, яке зазвичай є неготовим до таких трансформацій. Наявність громадянського суспільства є тим чинником що забезпечує ефективний зворотній зв'язок з владними органами та проводить контроль над їх діяльністю. Одним з перших таких принципових кроків на шляху модернізації в Україні є проведення Всеукраїнського референдуму 2000 року. Однак ця спроба була здійснена без чітко визначеного плану що визначилось на результаті.

Світовий досвід свідчить, що найбільш продуктивним є досягнення саме демократичного суспільного устрою, який означає перехід до таких способів управління, за якими суспільство наділено правом участі у зміні правлячої еліти в ході закріплених процесів та через стійкі соціально-політичні інститути. Особливий наголос варто зробити на тому, що державне управління виступає ключовим регулюючим компонентом усіх модернізаційних процесів які відбуваються в українському суспільстві. При цьому модернізація діяльності органів державної влади пов'язана із забезпеченням соціального-політичного ефекту.

В и с н о Україна належить до суспільств перехідного типу, де ще тривають процеси модернізації і демократизації це стає завадою на шляху формування такої політики, яка дозволила б країні посісти гідне місце у світі, що глобалізується і динамічно змінюється. Саме тому досить важливим і актуальним стає вивчення основних протиріч української моделі розвитку і визначення можливих шляхів їх подолання з метою впровадження дієвих факторів подальшого розвитку як політичної системи, так і загалом українського суспільства.

Дослідження особливостей європейського досвіду у сфері модернізації державно-управлінської діяльності, та розвитку державного управління в умовах інтеграційних і глобалізаційних процесах, дозволять визначити напрями вдосконалення державного управління як однією із складових процесів побудови в Україні демократичного суспільства: посиляться вплив європейського адміністративного простору на систему державного управління, оптимізується національне управління до стандартів ЄС, систематизує саме державне управління, а також можуть слугувати предметом окремих наукових досліджень з урахуванням ефективного зарубіжного досвіду та сьогоденних вітчизняних реалій.

Використані джерела інформації:

1. Грицяк І.А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади: Моногр. - К.: Вид-во "К.І.С.", 2006. - 398 с.
2. Человек. Цивилизация. Общество / Питирим Сорокин; [Общ. ред., сост. и предисл., с. 5-24, А. Ю. Согомонова]. — М.: Политиздат, 1992. — 542, [1] с. — (Мыслители XX века. Редкол.: Т. И. Ойзерман (пред.) и др.).
3. Социология социального пространства / Пер. с фр.; общ. ред. и послесл. Н. А. Шматко. — Москва: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2007. — 288 с.
4. Фелікс Барановський. РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ. / Барановський Ф. Регіональний вимір політичної культури // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України. — К., 2009. — Вип. 44. (підсерія «Курасівські читання»). — С 213-217
5. ПАРАХОНСЬКИЙ Б. О. Стратегічне мислення як основа прийняття соціально-політичних рішень / Б. Парохонський. - "СТРАТЕГІЧНА ПАНОРАМА" № 1, 2006 [електронний ресурс]. — режим доступу: http://www.niisp.org/vydanna/panorama/2006_1.php
6. Заболотная Галина Михайловна. Социально-политическое пространство региона (Социологический анализ) : Авт-т. ... д-ра социол. наук : 22.00.04 : Тюмень, 2003
7. Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї. — К.: НАНУ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. — 212 с.
8. Зарубина Н.Н. Составляющие процесса модернизации: эволюция понятий и основные параметры// Восток. Афро-азиатские общества: история и современность. — 1998. — №4. — С. 40-52.
9. Serwis Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów / [Електронний ресурс] : режим доступу <http://www.dsc.kprm.gov.pl> - заголовок з екрану.
10. Шаповаленко М. В. Режимные изменения и посттранзитный синдром в Украине / М. В. Шаповаленко // Развитие демократии та демократична освіта в Україні: матеріали II між нар. конф. (Одеса, 24-26 травня 2002 р.) / [укладач Л. Марголіна] ;

Канад.-укр. проект „демократична освіта”, М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України, Одеська національна юридична академія.– К.: Ай Бі, 2003. – С.558–567.

1. Шайгородський Ю. Ж. Політика: взаємодія реальності і міфу. – К.: Знання України, 2009. – 400 с.
12. Рудич Ф.М. Чи багато влади потрібно владі? (Україна в контексті трансформації політичних структур у країнах СНД і Балтії, Центральної і Східної Європи). – К.: Довіра, 1998. – 142 с.
13. Михальченко М. І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. І. Михальченко. – Дрогобич: ВФ „Відродження”, 2004. – 488 с.

Рецензент: Пірен М.І., д.соц.н., професор

УДК:331.5(1-87)

Курсон К.І.,

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України,

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглядаються аспекти зарубіжного досвіду державного регулювання зайнятості населення. Акцентована увага на проблемах у сфері зайнятості, що виникають в економічно розвинутих країнах, шляхи вирішення цих проблем та можливість їх використання в Україні.

Ключові слова: зайнятість населення, безробіття, ринок праці, програми зайнятості, громадські роботи, зарубіжний досвід.

Аннотация. В статье рассматриваются аспекты зарубежного опыта государственного регулирования занятости населения. Акцентировано внимание на проблемах в сфере занятости, возникающих в экономически развитых странах, пути решения этих проблем и возможность их использования в Украине.

Ключевые слова: занятость населения, безработица, рынок труда, программы занятости, общественные работы, зарубежный опыт.

Annotation. The article examines aspects of international experience of government regulation of employment. Attention is given to problems in employment arising from developed countries, to address these problems and their possible use in Ukraine.

Keywords: employment, unemployment, labor market, employment programs, community service, international experience.

Постановка проблеми. Важливим для України є досвід високорозвинених країн у вирішенні проблем зайнятості. Він демонструє, що в умовах ринкової економіки життєздатність підприємств і ефективність вирішення проблем зайнятості населення територіальних громад в значній мірі були зумовлені саме державним регулюванням. Реалізація зарубіжного досвіду щодо регулювання розвитку підприємств малого бізнесу в Україні допоможе удосконалити процес розвитку малого