

5. Пригожин И. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой / Илья Пригожин, Изабелла Стенгерс ; [пер. с англ. Ю. А. Данилова ; общ. ред. и послесп. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича, Ю. В. Сачкова]. – М. : Прогресс, 1986. – 432 с.

6. Хайек Ф. А. фон. Познание, конкуренция и свобода : [антология сочинений] / Фридрих Август фон Хайек ; [пер. с англ., сост. и предисл. С. Мальцевой]. – СПб. : Пневма, 1999. – 288 с.

7. Шаров Ю. П., Копитько О. О. Управління змінами // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с. – С. 636–637.

8. Штомпка П. Социология социальных изменений / Петр Штомпка ; [пер. с англ. / под ред. В. А. Ядова]. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 415 с.

УДК 351:342.7

Лариса Новак-Каляєва

МЕТАМОРФОЗИ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕТЕРМІНАНТИ У КОНЦЕПЦІЯХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Досліджено трансформації соціальної детермінанти в концепціях державного управління в динаміці їх практичного втілення. Проаналізовано теоретичні засади та особливості реалізації концепції «держави загального добробуту» та «соціальної держави» в контексті забезпечення прав людини. Виявлено взаємозв'язки та взаємозалежності економічних та політичних концептів влади у поступальному розвитку суспільства на прикладі досвіду європейських країн у ХХ ст.

Ключові слова: теорія державного управління, соціальна держава, належне управління, права людини.

✎ Аналіз одіозних наслідків та досвіду Другої світової війни європейською спільнотою обумовив усвідомлення на глобальному рівні необхідності створення спеціальних інституцій, покликаних захищати права людини, зневажання і нехтування яких упродовж війни «привели до варварських актів, які обурюють совість людства» [1]. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, стала відповідним пунктом у справі «визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних їх прав...» у новітній історії європейських країн на шляху до «створення такого світу, в якому люди будуть мати свободу слова і переконань і будуть вільні від страху і нужди». Декларація стала першою універсальною системою цінностей, що поширилася на всіх

людей і на всі країни, оскільки виходила з того, що права людини повинні охоронятися силою закону, а соціальна складова.

Зовнішнє оформлення інститутів та норм прав людини в системі ООН стало, у певному сенсі, реалізацією Загальної декларації прав людини, органічним продовженням якої стали два великих базових документа – пакт громадянських та політичних прав, а також пакт економічних, соціальних і культурних прав, що разом складають «Міжнародний Білль про права людини», прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1966 р. В теорії державного управління завдання реалізації соціальних прав людини в практиці державного будівництва отримало суттєве підґрунтя в концепціях державного управління середини ХХ ст., детермінантою яких стала соціальна складова. Результати втілення в життя теоретичного потенціалу державного управління в динаміці європейського державотворення у повоєнний період були неоднозначними, але свідчили про реальну спроможність урядів західноєвропейських країн забезпечити достатньо високий рівень життя населення. Комплекс проблем реалізації соціальної політики не втрачає актуальності у сучасних умовах, зокрема, для країн, життєвий рівень населення яких ще далекий від бажаного.

✎ Видатними західними науковцями, що в різні роки розробляли теоретичні засади науки державного управління, були В. Вільсон, М. Вебер, А. Файоль, Л. Уайт, Ч. Барнард, Г. Саймон, Д. Валдо, М. Крозьє, П. Дракер, В. Ниськанен, Е. Далшир, Дж. Марч, Й. Олсен, Д. Осборн, Т. Геблер та багато інших. Так, для теоретико-методологічного осмислення взаємообумовленості інституційних і соціокультурних чинників в державному управлінні важливу роль відіграють класичні праці П. Бергера, Е. Гідденса, Е. Дюркгейма, Т. Лукмана, У. Мура, Т. Парсонса, А. Турена. Дослідженню сучасних механізмів політичних змін присвячені роботи Р. Алмонда, Р. Арона, Р. Даля, Д. Дойча, Д. Істона, З. Ліпсета, Т. Сьокпол, С. Хантінгтона та ін.

На основі теорії менеджменту розроблені цінні рекомендації щодо відповідних підходів у державному управлінні в працях П. Друкера, М. Портера, Р. Каплан, Б. Мільнера, Д. Нортон, М. Хаммера, Д. Чампі. На основі дослідження теоретико-методологічних основ сучасних адміністративних реформ Д. Осборн і П. Пластрик запропонували сучасні варіанти стратегій оновлення держави, а Б. Альстренд, Дж. Лемпеллаї і Г. Мицберга розвинули тему. Питанням методології та стратегії адміністративних реформ присвячені дослідження Н. Меннінга та Н. Парісона. Проблемам формування інформаційної держави в умовах інформаційно-технологічних змін присвячені, зокрема, роботи Р. Банзе, Р. Бехманна, А. Грунвальда, М. Кастельса, Д. Кенена, Н. Керстінга, Л. Хеннена.

У своїх працях з державного управління російські вчені Г. В. Атаманчук, І. А. Василенко, В. В. Граждан, Д. П. Зеркін, В. Г. Ігнатов, Е. Літвінцева, В. В. Лобанова, Г. В. Оболонський, Л. В. Сморгунов, А. В. Сурін, О. Ф. Шабров також звертаються до теоретичних аспектів європейського досвіду державотворення та функціонування органів державного управління.

Дослідженню теоретичних проблем державного управління присвячені роботи вітчизняних науковців, зокрема, В. Бакуменка, Ю. Кальниша, В. Князєва, В. Козакова, В. Ребкала, П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Скура-тиського, В. Тертички, В. Цветкова, Л. Шкляра та ін. Загальні питання проблематики державного управління досліджують З. Антонюк, О. Антонюк, Н. Городецький,

Р. Калюжний, О. Кінаш, В. Грохольський, В. Медведєв, І. Петрухін, П. Рабінович, Б. Сташків, С. Сухомлинов, П. Шумський. Завдання державного управління у процесі формування правової держави в Україні досліджують Т. Андрусак, В. Анісімов, О. Бандурка, В. Бойко, О. Бубенцова, М. Заїнчковський, М. Костицький, В. Лазюк, А. Мацко, П. Петровський. Аналіз світового досвіду застосування законодавства з проблематики прав людини здійснили В. Бігун, Т. Гірма-Сихай, А. Горелик, О. Мережко, В. Шишкін. Загальним проблемам формування громадянського суспільства присвячені дослідження М. Антоновича, О. Данільяна, К. Жоля, А. Колодій та ін. Особливості формування та засади функціонування європейського адміністративного простору розглянули, зокрема, В. Авер'янов, М. Гнатовський, Н. Гнидюк, В. Дерещ, Л. Луць, В. Мармазов, А. Новак-Фарнцяз, О. Оржель, І. Родак, А. Санченко, А. Школик та інші.

Метою статті є визначення причин, суті та наслідків зміни соціальної детермінанти в сучасних концепціях державного управління під впливом глобальних імперативів розвитку суспільства та ролі у цих змінах концепції прав людини.

Неоднозначність в оцінках соціальних експериментів втілення окремих концепцій державного управління, зокрема європейських, не применшує значення практичного досвіду європейських країн щодо втілення теорії в життя. Яскравим прикладом у цьому контексті може бути досвід повоєнної Німеччини. Модель соціальної ринкової держави, створена внаслідок реалізації політики німецького ученого та державного діяча Л. Ерхарда (1897–1977) в Західній Німеччині на початку 1950-х рр., базувалась на концепції ордолібералізму – економічної теорії, що розроблялась Фрайбургською школою В. Ойкена [3]. Назагал, ордоліберали виступали на захист вільного ринкового механізму, але не на противагу, а завдяки державному втручанню. Основу економічного добробуту вони вбачали у зміцненні господарського порядку – узгодженої діяльності всіх суспільних інститутів, які диктують правила вільного ринку. Ключові функції в цьому контексті покладалась на державу, втручання якої повинне було не підміняти дію ринкових механізмів, а створювати умови їх функціонування, забезпечувати такий порядок, за якого вільне підприємництво та конкуренція природним способом здійснюватимуть відбір найбільш ефективних форм відтворення й відновлятимуть баланс попиту та пропозиції.

Доцільний господарський порядок повинен, відповідно до поглядів В. Ойкена, включати в себе, по-перше, свободу конкуренції, адже саме вона забезпечує ефективність ринкової системи, по-друге, вільні ціни як інструмент регулювання в умовах конкуренції та своєрідний сигнал рівня обмеженості ресурсів і важіль їх перерозподілу між галузями виробництва, по-третє, групу «державних» проблем, оскільки їх має вирішувати виключно держава. Серед цих проблем, зокрема, – стабільність грошей, вільний доступ до ринків, гарантія приватної власності, сталість і послідовність економічної політики.

Ідеал В. Ойкена – це ринок, але не дикий, не варварський, а вільний та організований, соціально відповідальний, що протистоїть політичному й економічному придушенню особистості. Таке розуміння ринку й дозволило послідовникам В. Ойкена розробити в теорії і здійснити на практиці модель «соціального ринкового господарства». Суть цієї моделі добре сформулював Ф. Бем: «соціальною ми називаємо господарську си-

стему, яка в змозі надавати широким масам населення, включаючи непрацездатних, гідне людині існування, і всім працездатним членам суспільства – відповідні можливості для роботи в умовах «гідних людини». Л. Ерхарт, якого називають «батьком економічного дива», визначав функцію держави в ринковому господарстві як «створення «рамкових умов» в економіці».

Втілення концепції принесло більш ніж вражаючі результати, найбільш вагомими з яких стали, зокрема, безпрецедентне економічне зростання, що складало 9–10 % на рік. На початку 1950-х рр., а в 1953–56 рр. – до 10–15 % на рік, друге місце серед західних країн з промислового виробництва (тільки в кінці 1960-х рр. Західну Німеччину відтіснила Японія); німецька валюта стала найсильнішою в Європі; у другій половині 1950-х рр. практично зникло безробіття, а реальні доходи населення вирости втричі [3]. Вибрана Л. Ерхардом економічна система, де ліберальні ринкові механізми узгоджувались із цілеспрямованою податковою та кредитною політикою держави, довела свою ефективність. Правда, для здійснення інвестиційних програм уряд мав у своєму розпорядженні потужний фінансовий фонд, основа якого була закладена заходами плану Маршалла. Свою роль відіграла й відсутність військових витрат. Таким чином, політика держави у соціальній сфері та в галузі трудових відносин дозволила забезпечити сталий споживчий попит, який мав принципову важливість для ефективного функціонування лібералізованої економіки.

У березні 1965р. Л. Ерхарт запропонував суспільству концепцію «сформованого суспільства», покликану в умовах передбачуваної автором кризи «суспільства споживання» ініціювати пошук шляхів до гуманізації усієї сфери суспільного життя, підкреслюючи, що критерії суспільного добробуту не зводяться виключно до показників виробництва, споживання та економічного зростання. Фактично концепція «сформованого суспільства» була однією з форм ідеологічного обґрунтування моделі «держави добробуту», яка в умовах наступної «кризи 1960-х» виявилась неспроможною як в економічному, так і в ідеологічному планах.

Американський варіант концепції держави загального добробуту (Welfare State) запропонував Дж. Гелбрейт. Вона стала офіційною доктриною США від початку 1950-х рр. Розквіт реалізації доктрини прийшовся на другу половину 1960-х рр. – першу пол. 1970х рр., коли зростання соціальних витрат в країні набуло найвищих темпів за всю історію США. Кейнсіанська традиція, пов'язана із розробкою засад макроекономічного аналізу та обґрунтуванням теорії державного регулювання ринкової економіки, була базовою для її реалізації.

Розквіт концепції держави загального добробуту в західному світі був значною мірою обумовлений успіхами науки, техніки та виробництва в розвинених країнах повоєнної Європи, де уряди приймали на себе принципову відповідальність за забезпечення основних соціальних потреб громадян. Узагальнення та типізація досвіду «держави добробуту» значною мірою пов'язані з ім'ям Г. Еспинг-Андерсена [4], який виділив спільні для більшості соціальних доктрин європейських концепцій державного управління підстави. Зокрема, природу державного втручання, розшарування соціальних груп та меж, після якої ринковий розподіл замінювався бюрократичним розподілом благ. На основі вказаних параметрів вченим було виділено три типи держави добробуту: неоліберальний (американський), соціально-демократичний (скандинавський), консервативно-корпоративістський (франко-німецький). Висновки

Г. Еспинг-Андерсена стали базовими для багатьох теоретиків у міждисциплінарному контексті, певною мірою залишаючись такими і тепер.

Країни Заходу в другій половині ХХ в. реалізовували різні варіанти концепції державного управління з базовою соціальною складовою, тобто з переважним акцентом на соціальну сферу, проте фінансові проблеми, з якими зіткнулася більшість економічно розвинених країн на початку та в середині 1980-х рр., накладали певний відбиток на тенденції в здійсненні соціальних функцій держави, що мало наслідком розмивання відмінностей між вказаними моделями. Так, держави зі значними обсягами фінансування соціальних витрат за рахунок бюджетної системи стали більш активно використовувати систему соціального страхування та запроваджувати елементи платності в системі державних послуг соціального призначення. Одночасно, в країнах з акцентом на фінансування соціальних послуг за рахунок страхування поширювалась тенденція до розширення участі бюджетних джерел.

Активна і масштабна соціальна політика, що проводилася в державах з економікою ринкового типу, істотно позначалася на загальній ринковій ситуації, кон'юктурі та темпах економічного зростання. У 1980-х рр. питання про «скорочення» (retrenchment) соціальних витрат стали актуальними як при проведенні порівняльних досліджень, так і у практичній діяльності урядів тих держав, що поставили за мету «загальний добробут».

Загострення дискусій на початку 1990-х рр. зумовило пошук стратегій виходу з кризи «держави добробуту». П. Пірсон дослідив політику урядів Великобританії і США у цьому напрямку і розробив власну теорію «нової політики держави загального добробуту», згідно з якою теорія соціально-економічного функціоналізму і класова теорія владних ресурсів не враховують нові чинники, що з'явилися у ХХІ ст. П. Пірсон підкреслив характерні риси держави добробуту у нових реаліях початку ХХІ ст., зокрема, стійку суспільну підтримку та інституційну інерцію держави [5]. Згортання соціальних зобов'язань держави, непопулярне в суспільстві, надає політикам підстави утримуватися від радикальних скорочень, а натомість проводити «політику уникнення звинувачень». Кризові трансформації останньої третини ХХ сторіччя не пройшли безслідно для цієї концепції та зумовили підвищення інтересу до діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема, благодійництва, покликаних брати на себе реалізацію частини соціальних зобов'язань держави.

У 1990-х рр. теорія «держави добробуту» трансформувалася у методологічну інтерпретацію європейської правової культури, яка розкривала себе через концепцію соціальної держави, що вирішувала фундаментальну духовну та соціокультурну проблему становлення універсально розвинутої особистості. Трактують сутності соціальної держави в цих концепціях, на думку В. Солових, демонструвало неоднозначність позицій західноєвропейських та американських дослідників. Так, німецькі дослідники були схильні бачити перспективу в реалізації соціальної функції держави спільно з представниками підприємництва, умотивованими надавати ресурси для соціальних програм. Автор, погоджуючись з Х. Байер, визначив сучасну соціальну державу як централізовану керовану турботу про забезпечення всіх громадян у всіх життєвих потребах, а соціальну справедливість базував на економічному лібералізмі [6].

Особливість сучасної концепції соціальної політики розвинених країн полягає в тому, що пріоритетом є не-

допущення різкої матеріальної та соціальної нерівності та забезпечення достатньо високого рівня соціальної підтримки і допомоги верствам населення, що мають в цьому потребу, шляхом надання громадянам доступу до якісної охорони здоров'я й освіти. З цією метою держава активно використовує бюджетне фінансування соціальних програм, реалізує заходи щодо розвитку інститутів обов'язкового, добровільного соціального та особистого страхування, стає центральним суб'єктом виконання соціальних функцій у суспільстві.

На діаметрально протилежних засадах щодо соціальної складової державної політики і ролі держави щодо соціальних зобов'язань перед населенням була сформована концепція мінімальної держави (Minimal state), найпомітнішим репрезентантом якої вважають Р. Нозіка (1938–2002 рр.), що виступив проти концепції соціальної держави, оскільки остання порушувала «гіпотетичний суспільний договір, за якого держава повинна гарантувати лише зовнішню безпеку та охорону соціальних інституцій» і не може брати на себе відповідальність за наслідки соціальної угоди та змінювати її в односторонньому порядку, заперечуючи тим самим суверенність волі іншої сторони в укладеній громадянській конвенції. За Р. Нозіком, «люди володіють правом власності відносно самих себе та своєї праці і мають право самостійно вирішувати, що з ними стане і що вони робитимуть, а також мають право пожинати плоди своїх дій», досягти соціальної рівності чи навіть просто рівності можливостей неможливо без істотного обмеження свободи людей. Р. Нозік пропонував лише формально-правову свободу і формальне вільне справедливе суспільство. Погодитися на деякі обмеження, щоб гарантоване володіти більш реальною свободою й управляти своїм життям – це вибір, який повинен робити кожний індивід. «Соціологічний номіналізм», підтримуваний Р. Нозіком, трактував суспільство як просту суму індивідів та заперечував існування суспільства як суб'єкта, оскільки «існують тільки окремі люди, різні люди, у кожного з яких є власне життя» [7].

Внутрішня політика Великобританії за часів правління М. Тетчер (1979–1990) та її наступника Дж. Мейджора певною мірою базувалась на засадах концепції мінімальної держави в її британському варіанті. Політична філософія та економічна політика втілюваної тоді моделі ринкової держави ґрунтувалися на дерегуляції, зокрема, фінансової системи, забезпеченні гнучкого ринку праці, приватизації державних компаній та зменшенні впливу профспілок, а свобода і самореалізація проповідованої М. Тетчер «держави-маклера» залишались гіпотетичним імперативом сприятливих зовнішніх обставин. Методи та результати її втілення на основі політики зниження витрат, приватизації та дерегулювання не позбавлені значного полемічного потенціалу. Назагал концепція мінімальної держави мала на увазі якомога менше державного втручання в економіку і приватне життя.

На початку 2000-х рр. популярності набула міждисциплінарна концепція ефективної держави, згідно з якою ефективність розуміється як розвиток і підтримка механізмів виявлення та консолідації суспільних переваг, орієнтація на цілі, що поділяються суспільством, і здатність їх досягнення. Ефективна влада усвідомлює обмеженість своїх можливостей і готова делегувати свої повноваження агентам, здатним реалізувати їх з більшою ефективністю, ніж центр. Тобто держава перебуває в центрі економічного розвитку не як безпосереднє джерело зростання, а як партнер, каталізатор і поміч-

ник, зміщуючи акцент з кількісного аспекта економічної діяльності до її якісного аспекта.

Своєрідно вирішувалось питання ефективності управління в концепції організаційного розвитку, що на межі століть підняла питання структури, корпоративної культури та організаційної діяльності. Метою цієї концепції, що відтоді й дотепер продовжує бути предметом дискусій, було підвищення ефективності функціонування системи державного управління, досягнуте завдяки її адаптивності, гнучкості та професіоналізму державних службовців.

Ця концепція особливо актуальна для постсоціалістичних країн, населення яких досить значну частину часу проводить в чергах до владних кабінетів, переходить від одного уродявця до іншого і терпеливо зносить бюрократичне хамство, відверту зневагу, непрофесійність, безвідповідальність і при цьому відчуває повне безсилля щось змінити. Значна частина цих та багато інших недоліків притаманні й апаратам «старих демократій», різниця – в масштабах. Британські урядовці також допускають помилки... Мова йде про масштаби негативних проявів, їх наслідки та відповідальність. Умовно «британський», хоча може бути, як приклад, і німецький чи австрійський урядовець ризикує «місцем під сонцем», що гарантує йому та його сім'ї стабільність і статус, нехтувати якими заради задоволення відіслати умовну бабусю на 5-й поверх за непотрібною довідкою чи підписом, меншою мірою необачно. Умовний пострадянський рядовий чиновник не ризикує практично нічим, тому що жодних наслідків за невідповідну поведінку в процесі надання адміністративних послуг він переважно не відчує. Постсоціалістичний синдром панства, всесильності та безкарності залишається характеристикою пострадянських бюрократів. Високий рівень організаційної культури, відповідний організаційний супровід управлінської діяльності, особливо щодо державних послуг, виключає для чиновника дії «на власний розсуд», адже посадова інструкція передбачає будь-який стандартний поворот у вузьких межах спеціалізації дій чиновників. Професіоналізм вузькозорієнтованих управлінців – позитивний наслідок як для надавачів, так і для отримувачів послуг, зокрема, в умовах впровадження можливостей безконтактного шляху надання послуг.

Популярна від кінця ХХ ст. концепція нового публічного менеджменту (Дж. Бостон) передбачає децентралізацію управління шляхом розширення повноважень і відповідальності органів державного управління та місцевого самоврядування шляхом надання місцевим співтовариствам можливості самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість послуг, що надаються цими органами. Даний підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування, зокрема, автономією (децентралізованим управлінням), демократією (громадською участю) і ефективністю (близькістю влади до населення, що її підтримує). Держава передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним, громадським) організаціям, залишаючи за собою функції контролю та вироблення загальної стратегії. Така децентралізація дозволяє забезпечити певну гнучкість та ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг і підвищення громадянської та соціальної відповідальності. Водночас, акцент на комерціалізацію публічного сектору, підвищену роль соціально-політичної участі та взаємодії себе не виправдав.

Особливо актуальною в сучасних умовах є концепція суспільного вибору Дж.-М.-Дж. Бьюкенена, що поряд з економічним, досліджує політичний ринок, на якому

взаємодіють політики, виборці та урядовці. Концепція суспільного вибору виходить з тези про подібність логіки політичної та ринкової поведінки, а питання мотивів є тільки супроводжувальним. Представники цієї теорії негативно ставляться до державного втручання в економічне життя, проте стверджують, що ринок не завжди здатний виконати роль ефективного регулятора: «Ринок «працює» погано, але це не означає, що держава «працюватиме» краще» [8]. З урахуванням того, що в сучасному світі конкуренція політиків за голоси виборців переважно призводить до посилення державного втручання в економіку, а через державні програми відбувається перерозподіл доходів від найбільш багатих верств населення на користь середнього класу, менші, але об'єднані політичні групи можуть перемагати ширшу, але неконсолідовану політичну більшість.

Дж.-М.-Дж. Бьюкенен і його прихильники вважають за необхідне удосконалення механізму ухвалення політичних рішень, аналогічного по суті вибору рішень на товарно-грошовому ринку. За аналогією з традиційним ринком товарів і послуг, продавцем на політичному ринку виступає політик, покупцем – виборець, а державним органам надаються посередницькі функції. Політики пропонують пакети програм дій, виборці голосують. Відбувається своєрідний процес купівлі-продажу передвиборних програм, що і є, на думку автора, сутністю сучасної представницької демократії. Усвідомлення істинної сутності передвиборних реалій обумовлює можливість формування у громадян своєрідного імунітету до маніпуляцій політиків, аналітиків, іміджмейкерів, засобів масової інформації, що має сприяти зміцненню демократії.

Досліджуючи цю проблематику на стику політичної економії та теорії державного управління, вчені дійшли висновку, що задля ухвалення соціальних законів, встановлення розмірів податків, розподілу бюджетних коштів та прийняття інших державних рішень відповідно до потреб суспільства, а не окремих осіб або бізнес-груп, необхідно вибирати не стільки певну політику, наприклад, неокейнсіанську чи монетарну тощо, скільки спосіб обмеження державного регулювання та регламентації. Концепція суспільного вибору базується на економічному підході до аналізу політичних процесів, тобто трактує політичні рішення як вибір альтернативних варіантів обміну податків на суспільні блага, хоча переважно платять податки одні, а блага дістаються іншим. На думку Дж.-М.-Дж. Бьюкенена, згода, досягнута учасниками колективного вибору в політиці, є аналогічною добровільному обміну індивідуальних товарів на ринку [8].

Теоретики суспільного вибору запропонували нову концепцію організації «політичного ринку»: реформувати політичні процедури і правила так, щоб вони сприяли досягненню загальної згоди в суспільстві. Держава при цьому не змінює чи встановлює правила, а лише констатує дотримання або недотримання їх і накладає тільки ті санкції, які наперед затверджені в конституційному договорі. Тобто сама держава санкцій не застосовує, а лише виносить ухвалу про їх запровадження, виконуючи роль «держави-рефері».

Масштаби економічного втручання держави, що функціонує на демократичних принципах, залежать від конституційних обмежень або конституційно закріплених правил, що забороняють створення дефіцитів бюджету або обмежують їх розміри. Такий підхід був прийнятий багатьма парламентами світу. Концепція суспільного вибору поставила, таким чином, під сумнів основоположні й впливові концепції, зокрема, концеп-

цію «економіки добробуту», «соціальної держави» та концепцію «конкуруючих груп» як ефективного способу ухвалення оптимальних політичних рішень.

Концепція «Good Governance» як «рамкова» модель державного управління в сучасній Європі була сформована під очевидним впливом концепції прав людини [9]. Термін «Good Governance» – «добре управління», «належне управління», «відповідне управління» – поширений в міжнародній науковій літературі для означення управлінських процесів, здійснюваних державними установами з метою управління державними справами та державними ресурсами на умовах забезпечення реалізації прав людини [10]. Органічне упровадження ринкових методів управління і принципів концепції «Good Governance» «відповідного управління» обумовило визначення основних напрямів адаптації до сучасних умов діючих у провідних країнах ЄС систем державного управління. Йдеться про інформатизацію, дебіюрократизацію, децентралізацію, деконцентрацію (аутсорсинг), приватизацію та запровадження економічних механізмів регулювання управлінських процесів і сервісного адміністрування.

Загальним інструментом реалізації намічених напрямів стала орієнтація діяльності органів державного управління на мультидисциплінарну концепцію управління за результатами (Т. Санталайнен, Е. Воутилайнен, П. Поренне, Й. Ниссенен), зосереджену, зокрема, на підвищенні якості бюджетних послуг шляхом активної співпраці органів державного управління з некомерційними структурами, з населенням. Соціальна складова концепцій державного управління протягом ХХ століття розвивалась у декілька етапів: перший етап – після II світової війни, період «максималістської держави», пік розвитку державного сектора; другий етап – середина 1970-х – кінець 1990-х рр., альтернативна концепція «мінімалістської держави», найменший рівень розвитку державного сектора; третій етап – початок нинішнього століття, «ефективна держава», стабілізація ролі державного сектору, зростання виробництва соціальних і економічних послуг.

Від початку нинішнього століття поширеним стає прагнення теоретиків визначитися зі структурно-функціональними, інструментальними й тактичними алгоритмами діяльності органів державного управління. Соціальна складова залишалася важливою, але такою, що ніби сама собою розумілася. Можливо, це пояснюється тим, що країни, з яких переважно походять теоретики, уже виробили й утілили продуктивні соціальні моделі, запропонувавши населенню в кожній країні специфічні, але ефективні підходи до вирішення проблемних аспектів життя всіх його категорій. Переважна частина мешканців розвинених країн Європи та Америки внаслідок дій влади виявилися спроможними задовольняти свої потреби у повсякденному житті й отримувати допомогу від держави у скрутні. Нові підходи до взаємодії влади й суспільства обумовили соціальну активність людей та підзвітність і контрольованість влади на засадах децентралізації, деконцентрації та професіоналізму державного управління.

Громадянське суспільство уособлюють люди, повсякденне життя яких є достатньо комфортним, щоб надавати їм можливість реалізації моральних стимулів та практичних дій на користь суспільства. Влада не повинна перекладати на громадськість свої функції, натомість залучати її до співпраці на умовах взаємної поваги та підтримки. Можливий тандем влади й громади є результатом в силу прагматичних позицій та потужним, з

огляду на можливості як держави, так і громади, діяти узгоджено.

✎ Вирішення проблеми місця соціальної складової в процесах суспільного управління практично зводиться до визначення доцільної пропорції державного втручання у всі сфери життя суспільства, що має значення для кожної активної людини, оскільки вона стикається з необхідністю заповнювати податкові декларації, вести податковий бухгалтерський облік, платити податки, брати участь у виборах тощо.

Присутність держави відчутна у всіх сферах життя, оскільки всі сфери регулюються законами та встановленими державними органами правилами. Концепції загального добробуту та соціальної держави обумовлювали для держави визначальну роль, тоді як концепція мінімальної держави виходила з припущення, що у багатьох сферах держава може бути замінена приватним сектором, здатним надавати переважну частину суспільних послуг. Технічно така заміна дійсно можлива за умов упровадження доцільного дерегулювання, роздержавлення та приватизації.

Попри те, що державне втручання могло бути різним як по формі, так і по суті, й не завжди мати негативні наслідки, співвідношення в діяльності держави інтересів, – особистого, суспільного і державного – дотепер залишається предметом дискусій серед науковців та урядовців. Для багатьох з них цілком аргументовано шоденним досвідом спілкування є думка про те, що бідністю як така, відсутністю прагнення до багатства, кар'єри, навіть просто економічного достатку, якщо це пов'язане з необхідністю напружуватись, змінювати будь-що у власному житті, – це може бути свідомий вибір, продиктований життєвою позицією або просто лінію. Не можна примушувати людину прагнути того, чого вона не хоче. Отже, ошчасливити всіх – не тільки неможливо, але й не потрібно.

Таким чином, від «соціальної» домінанти концепцій державного управління середини ХХ століття акцент поступово перейшов до сфери надання якісних державних послуг за визначної ролі приватного сектора та неурядових структур. Водночас для багатьох пострадянських країн соціальна функція держави залишилась і невизначеною, і нереалізованою, принаймні у задекларованих обсягах на душу нужденного чи соціально неадаптованого населення. Це свідчить про необхідність подальших спільних розробок економістів, урядовців, політиків щодо державної політики з урахуванням кризових реалій та досвіду попередніх поколінь. Відповідно до концепції прав людини, кожна людина, серед іншого, має право на кваліфіковану професійну й відповідальну владу. Тому саме концепція прав людини стала універсальною основою для сучасного державного управління та усього комплексу процесів функціонування влади, формування та реалізації державної політики та державно-владних відносин. Необхідність забезпечення прав людини обумовлює процеси прийняття управлінських рішень та їх реалізації на міжнародному (інтеграційному), національному, місцевому рівнях публічного управління й самоврядування та дієвої взаємодії між секторами суспільства.

Література.

1. Загальна декларація прав людини (рос/укр) ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948.
2. Bönker F., Labrousse A., Weisz J.-D. The Evolution of Ordoliberalism in the Light of the Ordo Yearbook. A Bibliometric Analysis. in: A. Labrousse und J. D. Weisz

(Ed.), Institutional Economics in France and Germany. German Ordoliberalism versus the French Regulation School, Berlin: Springer – 2000. – 384 p.

3. Зарицкий Б. Е. Людвиг Эрхард: секреты «экономического чуда». М. – «Гуманитарный издательский центр «ВЛАДОС». – 1997. – 224 с.

4. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: University Press, 1990.

5. Pierson P. Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment – Cambridge University Press, 1994 – 213 p.

6. Солових В. П. Концепція соціальної держави та її вплив на державне управління http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2009_2/doc/1/08.pdf.

7. Нозик Р. Анархия, государство и утопия. – М.: ИРИСЭН, 2008. – 424 с.

8. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. – СПб.: Экономическая школа, 2005. – 272 с.

9. UNDP Good Governance and Sustainable Human Development. – Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. – 2002 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://magnet.undp.org>.

10. What is Good Governance. UNESCAP, 2009. Accessed July 10, 2009.

УДК 35.073.53

Наталія Піроженко, Ольга Толпиго

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто проблемні питання інституційних перетворень та особливості формування інституту державних закупівель. Здійснено теоретико-методологічне обґрунтування його сутності в контексті забезпечення ефективності та раціональності витрачання державних коштів. Окреслено проблеми та питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: державні закупівлі, державне замовлення, державні кошти, державне управління, інститут.

✎ Однією з важливих передумов стабільності суспільства, що дозволяє йому ефективно функціонувати, зберігаючи при цьому свою структуру і здатність контролювати процес суспільних змін, є економічна політика [9, с. 76].

В умовах змішаної економіки держава виступає в ролі найбільшого замовника й споживача продукції цілого ряду галузей, перетворюючи державний попит у потужний інструмент регулювання економіки, що впливає на її динаміку й структуру. Тому одним з найважливіших напрямків економічної політики є державне замовлення на поставку товарів, виконання робіт та на-

дання послуг для державних потреб та проведення на його основі державних закупівель, що є спрямованими на економію та оптимізацію витрат бюджетів всіх рівнів. При цьому, як підтверджує досвід зарубіжних країн, даний ефект повинен забезпечуватись в конкурентних умовах. Щодо вітчизняного, то тривалий і малорезультативний процес реформування системи державних закупівель переконливо показав: формальний підхід, внутрішньосистемні цілі не дають змогу удосконалювати систему [3].

Постійні зміни в законодавстві, організаційні перебудови управлінських структур протягом усіх років незалежності призвели до різкого зниження ефективності державних закупівель і їх неспроможності досягнення своєї головної місії – забезпечення ефективного та раціонального витрачання державних коштів, створення конкурентного середовища та боротьби з корупцією в даній сфері. А серед причин такого стану – відсутність чіткого організованого та ефективно функціонуючого інституту державних закупівель, без якого жодне системне реформування не видається можливим.

При цьому, чи не найголовнішим детермінуючим чинником є нові виклики глобалізаційних та інтеграційних процесів, що прямо чи опосередковано впливають не лише на динаміку промислового виробництва і виробничої інфраструктури, а й на стратегію використання коштів платників податків. Так, в парафорованій 30 березня 2012 р Угоді про політичну асоціацію та зону вільної торгівлі між Україною та ЄС однією з основних вимог є приведення чинного законодавства України у сфері державних закупівель до стандартів ЄС та СОТ.

✎ Питання вдосконалення державних закупівель протягом останніх десятиліть знаходяться у сфері наукових інтересів багатьох вчених, таких як І. Банасевич, Н. Головка, Ю. Ганущак, Н. Дроздова, В. Зубар, В. Карасьова, В. Колотій, І. Лопаткіна, О. Овсянюк-Бердадіна, Г. Пінькас, В. Смиричинський, Н. Ткаченко, Н. Турченко, К. Хусанова та ін. Методологічною основою проблемного вивчення інституту державних закупівель праці основоположників інституційного підходу Е. Дюркгейма, У. Гамільтона, О. Конта, Дж. Ламберга, С. Ліпсета, І. Міллза, К. Маркса, Т. Парсонса, Г. Спенсера, Л. Уорда та ін.

✎ Проте, недостатньо розробленими у науковому та практичному плані залишаються питання теоретико-економічної сутності інституту державних закупівель, його функціональності й ролі в соціально-економічних системах, особливо транзитивного типу, що є наразі актуальними в контексті сучасних економічних реформ нашої країни на шляху євроінтеграційних прагнень.

✎ Тому метою даної статті є теоретико-методологічне обґрунтування сутності інституту державних закупівель, особливостей його формування в сучасній Україні та визначення напрямків підвищення його функціонування в контексті забезпечення ефективності та раціональності витрачання бюджетних коштів.

✎ Як зазначає І. Басанцов, з переходом до ринкової економіки в Україні відбулися докорінні зміни політичних і економічних основ державності, кардинальна реконструкція економіки, формування нової фінансової системи та ринкових інститутів [1], одним з найважливіших з яких є інститут державних.

Наприкінці 1970-х на початку 1980-х рр. в умовах кризи ліберального реформізму в його центристському варіанті, ерозії основ неокласичної моделі загальної рівноваги різко зростає інтерес до інституціонального напрямку в економічній науці й соціальній філософії як

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Вигляд основного матеріалу

Постановка проблеми