

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

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: теорія та практика

**збірник наукових праць
Випуск 3(15)**

Харків
Видавництво “ДокНаукДержУпр”
2013

Рекомендовано до друку Вченою Радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № від вересня 2013 р

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

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

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

Редакційна колегія:

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

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

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

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

Володимир Бабасєв, д.держ.упр., проф.;

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

Наталія Гончарук, д.держ.упр., доц.;

Андрій Дегтяр, д.держ.упр., проф.;

Ніна Діденко, д.держ.упр., доц.;

Олена Долгальова, д.держ.упр., проф.;

Дмитро Карамішев, д.держ.упр., доц.;

Олексій Крюков, д.держ.упр., проф.;

Микола Латинін, д.держ.упр., проф.;

Наталія Липовська, д.держ.упр., доц.;

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

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

Тетяна Пахомова, д.держ.упр., проф.;

Сергій Сєрьогін, д.держ.упр., проф.;

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

Юрій Шаров, д.держ.упр., проф.

Едуард Афонін, д.соц.н., проф.;

Олена Донченко, д.соц.н., проф.;

Марія Пірен, д.соц.н., проф.;

Анатолій Ручка, д.соц.н., проф.;

Юрій Сурмін, д.соц.н., проф.;

Лариса Хижняк, д.соц.н., проф.;

Микола Головатий, д.політ.н., проф.;

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

Олександр Соснін, д.політ.н., проф.;

Сергій Телешун, д.політ.н., проф.;

Юрій Шайгородський, д.політ.н.;

Леонід Шкляр, д.політ.н., проф.

Олег Амосов, д. е. н., проф.;

Бадирхан Дадашев, д. е. н., доц.;

Вячеслав Дорофіснко, д. е. н., проф.;

Олександр Поважний, д. е. н., проф.;

Олександр Горелік, проф. (США);

Олександр Кучабський, проф. (Польща);

Гергана Жулева доктор наук, (Болгарія).

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

PUBLIC MANAGEMENT: theory and practice

Issue3(15)

Kharkiv
Publishing House «DokNaukDerhzUpr»
2013

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

BBK 67

P 88

Issue approved by the Academic Council of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, the minutes № , September , 2013.

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

In accordance with the License Agreement № 432-07/2013 on July 24, 2013 a collection of scientific papers "Public Administration: Theory and Practice" in full-text format is the international Scientometrics base of the Russian Scientific Citation Index (RSCI), integrated with systems such as Web of Science and Scopus

According to the Ministry of Education and Science of Ukraine from 17.10.12, № 1112 "On the publication of the results of the thesis for a doctor's degree and Ph.D. 'professional publications in national collections of scientific papers included in international scientometric databases, equivalent to foreign publications

Editorial Board:

Vasyl Martynenko, D.Publ.Adm., Prof.

- Editor-in-Chief;

Oleksandr Radchenko, D.Publ.Adm., Prof.

- Editor-in-Science;

Yurii Kuts, D.Publ.Adm., Prof.

- Deputy Editor-in-Chief;

Konstantin Kozlov, PhD.Publ.Adm., Ass.Prof.

- Executive Secr.;

Volodymyr Babaev, D.Publ.Adm., Prof.;

Valerii Bakumenko, D.Publ.Adm., Prof.;

Nataliya Goncharuk, D.Publ.Adm., Ass.Prof.;

Andrii Degtyar, D.Publ.Adm., Prof.;

Nina Didenko, D.Publ.Adm., Ass. Prof.;

Olena Dolgal'ova, D.Publ.Adm., Prof.;

Dmytro Karamyshev, D.Publ.Adm., Ass.Prof.

Oleksii Kryukov, D.Publ.Adm., Prof.;

Mykola Latynin, D.Publ.Adm., Prof.;

Nataliya Lypovs'ka, D.Publ.Adm., Ass.Prof.;

Valentyna Mamonova, D.Publ.Adm., Prof.;

Oleksandr Mel'nykov, D.Publ.Adm., Prof.;

Tatiana Pahomova, D.Publ.Adm., Prof.;

Sergii Ser'ogin, D.Publ.Adm., Prof.;

Svitlana Khadzhyradeva, D.Publ.Adm., Prof.;

Yurii Sharov, D.Publ.Adm., Prof.

Eduard Afonin, D.Soc.Sci., Prof.;

Oleonn Donchenko, D.Soc.Sci., Prof.;

Larisa Khyzhnyak, D.Soc.Sci., Prof.;

Mariya Piren, D.Soc.Sci., Prof.;

Anatoliy Ruchka, D.Soc.Sci., Prof.;

Yurii Surmin, D.Soc.Sci., Prof.;

Mykola Golovatyi, D.Pol.Sci., Prof.;

Valentyna Goshovs'ka, D.Pol.Sci., Prof.;

Oleksandr Sosnin, D.Pol.Sci., Prof.;

Sergii Teleshun, D.Pol.Sci., Prof.;

Yurii Shaigorods'kyi, D.Pol.Sci.;

Leonid Shklyar, D.Pol.Sci., Prof.

Oleg Amosov, D.E.Sci., Prof.;

Badurkhan Dadashev, D.E.Sci., Prof.;

Vyacheslav Dorofienko, D.E.Sci., Prof.;

Alexander Povazhnyj, D.E.Sci., Prof.;

Svetlana Cheremisina, D.E.Sci., Prof.;

Alexander Gorelik, PhD, Prof. (USA)

Владимир МИХАЙЛОВ

**ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ В СТИЛЕ «НОКТЮРН»
КАК НОВАЯ ФИЛОСОФИЯ УПРАВЛЕНИЯ**

Постановка проблемы. Для подготовки политика или просто управленца любого уровня требуется, прежде всего, сформировать у него соответствующий профессиональный менталитет или научить думать хотя бы в профессиональном плане. Если юрист должен уметь смотреть на жизнь, человека и все социальные процессы и явления с юридической точки зрения, экономист – с экономической, психолог – с психологической, то политик (менеджер) – с управленческой. То есть видеть и осознавать вокруг себя в жизни процессы, явления, возможности и невозможности управления, понимать что управляемо, а что нет, понимать где, чем, как и зачем можно и нужно управлять и т.п. Конечно, одних знаний здесь мало, ибо, как справедливо замечал ещё Аристотель в своей «Политике», «господином называют не за знания, а за природные свойства». То есть быть подлинным управленцем – значит быть «пассионарием» по Л.Н. Гумилёву или носителем «мифа диурна» по Ж. Дюрану, человеком с раскованной в себе «стихией власти» [1]. Тем не менее, для формирования управленческой ментальности всё же требуется какая-то философия управления, которая может стать базой для теории управления.

В соответствии с этим, **целью данной статьи** является раскрытие новой философии управления, облеченной в виде теории управления в стиле "ноктюрн".

Изложение основного материала статьи. На наш взгляд, «новая философия управления» должна носить синтетический, а не аналитический характер, который преобладает в её современных версиях. Знакомство с «социологией воображения» последователя К.Г. Юнга Ж. Дюрана [См. 2] побудило автора к разработке новой, основанной на его идеях, философии и теории управления. Дело в том, что обнаружилось, что господствующие ныне теории и практики управления основаны только *на работе активного воображения в режиме «диурна»*, открытого и исследованного Ж. Дюраном. Особенности данных теорий и практик следующие: активное использование принципа «разделения» – дуальности (разделяй и властвуй, кнут и пряник, логика Аристотеля и т.п.), образа «героя» и «воина» (каста кшатриев – воинов-управленцев в Индии и её аналоги в других обществах), метода «борьбы» (сражение, битвы, насилие всех видов, хищничество, грабежи), образов стояния, борьбы со смертью, света (светлых сил), полёта, оружия, борьбы со злом в образе зверя (дракона), мужественности, присутствие параноидального комплекса преследования (См. напр. «Достаточно общая теория управления» [3]. Это модель авторитарного, жёсткого, военизированного управления, представленного в сборнике «Философия вождизма», раскрывающем некоторые философские и методологические основы управленческих теорий и практик гитлеровской Германии [4].

Так, например, несмотря на признание безусловной ценности социологических и политологических разработок А.Г. Дугина автор не согласен такими его утверждениями, как то, что «Элита – это политическое воплощение диурна и её движение к вершине



**МИХАЙЛОВ
Володимир**

Володимирович,
доктор філософських
наук, доцент, професор
ГБОУ ВПО м. Москви
«Московський
міський педагогічний
університет»,
м. Москва, Росія.

Анотація: стаття
присвячена
критиці існуючих
«аналітичних»,
раціонально-
«диурнічних»
теорій і філософій
управління негнучих
і неадекватних
реальної управлінської
практиці і поданням
альтернативної
їм синтетичної,
раціонально-
іраціональної,
змішаної теорії та
філософії управління,
гнучко наступної
течією життєвого
потоків і вписується
в нього замість
незграбних спроб
загнати цей потік в
машино-раціональні
схеми примітивного
людського розуму..

Ключові слова: теорія
управління, філософія
управління, синтетична
модель управління,
«диурн», «ноктюрн»..

УДК 007.3, 316.43

общества – страте господ – есть фундаментальный жест развёртывания героического мифа», «Структуры ноктурна несовместимы с реализацией элитных функций в обществе», «Массы устойчивы – элиты склонны рисковать всем», «В политике логос находит своё воплощение в структурировании фиксированных образцов правления, правовых актов, эти образцы закрепляющих и систематизирующих, в рационализации политических и властных отношений, в конституировании политических институтов на рациональной основе» [1].

Дело в том, что в основе всех этих утверждений имеется серьёзная мировоззренческая и методологическая ошибка, делающая их при *буквальном, нетворческом воплощении в практику непригодными для реального успешного управления*. Возможно, поэтому и создающие такие политико-управленческие теории теоретики, вместо практической работы заняты «обучением» студентов, могущих составить конкуренцию актуальным элитам. Обучившись подобным теориям, вряд ли они такую конкуренцию составят. Мировоззренческий и методологический дефект данных теорий – *анализм и противопоставление одних явлений целостного мира – другим*.

Так, если «элиты склонны рисковать всем (как, например, Наполеон и Гитлер), то долго у власти им явно не продержаться, если этих «любителей риска» не уничтожат ещё заранее на пути к этой самой власти. Если структуры «ноктурна» несовместимы с реализацией элитных функций, то такая «элита» не должна спать, есть, заниматься сексом, любить женщин (всё это относится к ноктурну – альтернативному диурну режиму функционирования сознательного и бессознательного в человеке и обществе, по Ж. Дюрану). Долго в таком режиме они явно не протянут. Если «в политике логос находит своё воплощение в структурировании фиксированных образцов правления, ... в рационализации политических и властных отношений», то возникает *конвейерно-машинный тип управления обществом* (навязываемый нам сегодня), когда люди обрабатываются подобно вещам автоматическими устройствами. Его «эффективность» видна на примере работы московского транспорта с его турникетами и лишними светофорами, порождающими пробки. Такая конвейерно-машинная модель управления не только *затормаживает* прохождение многих процессов, вопреки утверждениям её апологетов, но является абсолютно негибкой, неспособной реагировать на изменения жизни и подавляющей творческий потенциал человека.

Подобные недостатки мы видим и в других трудах по теории управления, например фундаментальной книге К.П. Петрова, где разные схемы управления (программное, программно-адаптивное и «предиктор-корректор») рассматриваются по отдельности и *по умолчанию противопоставляются друг другу* [5, с. 478-488]. Тогда как на самом деле их необходимо использовать совместно и *смешанно-ситуационно* и не думать, как автор, что система управления «предиктор-корректор» (предуказатель-поправщик) является наилучшей.

Так как Россия – страна с преобладанием женских архетипов в коллективном бессознательном (Н.А. Бердяев, А.Г. Дугин и др.) [См. 6], то подобная диурническая теория и практика управления для неё не подходит (поэтому «умом Россию не понять» – Ф. Тютчев (ум – работа сознания в режиме «диурн»), «загадочная русская душа» и т.п.). Использование неадекватной теории и практики управления приводит к негативным результатам, которые мы наблюдаем в российской истории – от петровских «диурнических» реформ, до советской материалистической рационализации и постсоветских либеральных модернизаций. *Несоответствие господствующей в России теории и практики управления коллективному бессознательному масс – одна из главных причин трудной, по сравнению с другими странами, жизни в России*.

Поэтому нами предлагается использовать *иную модель управления*, опирающуюся в первую очередь, на иной режим воображения и сознания: «драматический ноктурн»,

а также на творческо-ситуационное балансирование между режимами диурна и ноктурна в сознании и поведении, *связанное со свободствующим, смешанным, а не разделённым, «сумеречно-рассветным» состоянием сознания.* Такую теорию управления можно условно назвать «Локианской» от имени Локи в скандинавской мифологии, фигура которого символизирует альтернативный тип управленческих технологий. Если царь Один – выраженный носитель диурнических архетипов сознания и поведения, то Локи – типичный драматический ноктурнианец. Базовые принципы и образы этой модели управления таковы: примат соединения и синтеза вместо разделения и анализа (соединяй и созидай, «кнута-пряник»), принципиальный диалектизм и полилектизм, недвойственность (индийская адвайта), отказ от принципа борьбы в пользу принципа единения и сотрудничества, ритмичность, цикличность, подвижность, танцевальность, музыкальность действия, игровые, «театральные» методы управления, отказ от аскетизма и допустимость эротизма. Подобный стиль и метод управления ближе к даосизму, следованию потокам природных событий и энергий, и вписыванию в эти потоки, вместо их искусственного регулирования (как в китайском диурническом легизме).

Такой стиль, режим управления известен в российской истории: это, например, принципиально не правовой характер российской государственности. Есть и его теоретические осмысления и обоснования [7, 8], которые можно использовать как базис построения теории управления, более адекватной не только российской цивилизации и культуре, но и нашей объективной и субъективной реальности.

Локианская модель управления базируется на особых формах социальной организации и новых моделях мышления и восприятия. В упомянутой «Социологии господства» профессора Дугина общество представлено в традиционной форме пирамидальной иерархии, символ которой с латинской надписью «Новый мировой порядок» мы можем обнаружить на однодолларовой банкноте США. «Когда говорят об иерархии как о формальной системе, чаще всего подразумевают пирамидальную конструкцию, осуществляющую распределение прав и полномочий сверху вниз и от центра «вширь» [9, с. 89-90].

Так строились не только египетские и *неегипетские* пирамиды, но и *профессиональные гильдии*, в том числе «вольных каменщиков». «По этой ремесленной кальке построены практически все современные общественные системы, включая государственные, религиозные и научные институты, армию, промышленные корпорации и «эзотерические общества» [9, с. 90]. Стоящие наверху вроде бы обладают свободой и могут навязывать свою волю нижестоящим, а те, соответственно, тем, кто стоит ещё ниже.

Однако у этой именно *вайшьевской, ремесленнической модели социальной организации* есть существенные недостатки: её элементы не только не свободны и угнетены вышестоящими, но и наверх попадают отнюдь не мудрецы и даже не лучшие специалисты, а ловкие карьеристы и проходимцы, тянущие «вверх» своих менее ловких (что ещё хуже) друзей и родственников. Всё это мы наблюдаем в окружающей нас социальной действительности. В результате *в таком обществе складывается устойчивая по параметру деградации модель управления*, которая в индийской мифологии (источнике и основе философии) представлена в образах и символах Кали-юги.

«Существует ли иная иерархическая модель? Да, и она вполне очевидным образом обнаруживается во всех астрономических системах – например, Солнечной» [9, с. 90], отмечает исследователь «королевского искусства» (алхимии) Г. Бутузов. Такой тип социальной организации был у рыцарей «Круглого стола» в сказаниях о Короле Артуре, у розенкрейцеров. Подобно планете, каждый участник такой кшатрийской (то есть управленческой, а не ремесленнической) иерархии индивидуален и не задавлен «пирамидой», но связан с духовным центром, как планета со звездой, самостоятелен в решениях и ответственен перед всей группой.

Именно в такой социальной модели возможна реализация принципов ритмичности, цикличности, подвижности, танцевальности, музыкальности действия, игровые методы управления, отказ от аскетизма и допустимость эротизма. Танцевальность, ритмичность, музыкальность, театральность управления предполагают альтернативные формы мышления, не отрефлектированные в классической западной философии «первого начала» (М. Хайдеггер) и порождённой ею примитивной логике. В данном случае требуется музыкальное, чувственное мышление, нужно думать, воображая, представляя и т.п. Подобные формы мышления представлены и разъяснены в трудах А.А. Шевцова [10]. Только владеющий этими формами мышления может считать себя подлинным управленцем, а не управляющей марионеткой, опирающейся на ограниченные, механистичные схемы рассуждения называемые «логиками».

Рассмотрим критически основные законы классической логики.

1. Закон тождества: всякая мысль в процессе рассуждения должна быть тождественна самой себе. Но мир реальный изменчив, в отличие от логической мысли, которая миру не адекватна (как впрочем, и самому рассуждающему, ведь это не его мысль или мыслительный алгоритм, а *чужая схема рассуждения*). «Нельзя различные мысли принимать за тождественные» [11, с. 21], учит учебник логики. А копию можно считать тождественной оригиналу? Этого учебник не знает.

2-й закон логики запрещает иметь противоречивые мысли об одном и том же предмете. Но *это истина двухмерного, плоского мира*. Если у предмета больше одной стороны, то и противоречивых *мыслей о нём может быть столько же, сколько сторон*. Ещё более абсурден закон исключённого третьего. Почему он исключает неопределённость вообще не ясно. Он верен только при рассмотрении предмета, явления снова *в одной плоскости*. При многомерном рассмотрении предмета, явления, верными могут быть противоположные суждения о нём.

И мы живём-то в 3-х мерном мире, а не в плоском мире примитивной логики Аристотеля. Ну а закон достаточного основания – так просто шедевр. Это не что иное, как запрет на интуитивное мышление и знание. Далеко на этом запрете не уедешь. *Логика Аристотеля – это сугубо «вайшьевская» ремесленническая, материально предметная логика*, имеющая дело со строго разделёнными вещами типа кирпичей и такими же мыслительными конструкциями – их идеями-копиями. Это редукционистская логика. Не неправильная совсем, а выдающая частную, ограниченную в применении истину за универсальную. Частная технология рассуждения, узурпировавшая себе ни больше, ни меньше, как вывеску «законов правильного мышления». *Но управлять обществом или размышлять о Боге основываясь на такой логике нельзя*, так как общество это не совокупность физических тел и их мыслительных копий, а тем более не таков Бог (что, кстати, и обусловило крах логической схоластики средневековья).

В отличие от аристотелевской логики, локианская система мышления основана за принципе включённого третьего, подобие которого можно обнаружить не в логике, а в этике Аристотеля, где добродетель – среднее качество между двумя крайностями- пороками (например: жадность – бережливость – расточительность). Принцип *включённого третьего* предполагает занятие «неопределённой», двуединой, промежуточной позиции во всех противостояниях, оппозициях и дихотомиях. Например, вы начальник, а у вас часть подчинённых мусульмане, а часть – христиане. И между ними есть противоречия, которые требуется разрешить. С точки зрения традиционной логики, правильной является только одна из этих систем убеждений, а вторая – не правильной. Следовательно, кого-то из этой пары нужно уничтожить или обратить в правильную систему убеждений. Но неправильными могут ведь быть и обе эти системы убеждений. Тогда, чтобы погасить конфликты и разногласия между ними, могущие мешать управлению, следует навязать обеим группам какую-то другую, «правильную» систему убеждений. И именно так, как правило, и решаются

эти проблемы в наличном обществе. Систем убеждений и философий много, а правильная либерально-рыночная экономика – одна и, следовательно, именно она контролирует их все, как объединяющее целое, снимающее противоречие частных фрагментов. В пирамидальном символизме эти плюральные системы убеждений являются нижестоящими «кирпичами», а либеральная экономика – венчающим их верхним камнем. Сходные модели мы имеем и в других сферах общества: одно государство отрицает и подавляет множество входящих в него наций и этносов, единые законы или гражданство нивелируют индивидуальные различия граждан и т.д., и т.п.

Выводы. Локианский подход решает подобные проблемы и противоречия *по-другому*. Так в случае конфликта христианине-мусульмане следует занять промежуточную, допустим религиозно-монотеистическую позицию, которая, не являясь альтернативной обеим системам убеждений и внешней по отношению к ним, объединяет и гармонизирует их на основе имеющихся в них общих элементов. Этности надо *не давить государством*, как это происходит в современной России и не натравливать один на другой по той же аристотелевской логике, на которой как раз, и основан древний принцип «разделяй и властвуй», но организовывать из них этнические союзы на основе тех общих элементов, которые в них имеются.

Основой социальной организации и объединения должны быть *не внешние для индивидов культурные абстракции и универсалии, отрицающие их индивидуальные особенности, а совокупность общего, промежуточного и сходного в уникальных индивидах*. И тогда не будет социальной аномии, не будет наличной социальной ситуации, когда «если человека посадить на цепь логики и социальных норм, то у него пропадёт подземный исток его творчества. Если же этого не делать, то нарушится социальная коммуникация. Вот в этой раздвоенности и прибывает самость человека» [12, с. 8]. А локианский подход к управлению успешно снимает эти противоречия.

На этом мы позволим себе завершить данный небольшой очерк, творчески применяя идеи которого читатель может усовершенствовать управление любыми процессами.

Литература:

1. Дугин А.Г. Социология господства // А.Г. Дугин. - <http://konservatizm.org/konservatizm/sociology/290409101835.xhtml>
2. Дугин А.Г. Социология воображения // А.Г. Дугин. – М. : Академический проект, 2010. – 564с.
3. Мёртвая вода. – М.: Академия управления, 2009. – 800с.
4. Философия вождизма. Хрестоматия / Ред. В.Б. Авдеев. – М. : Белые альвы, 2006. – 608с.
5. Петров К.П. Тайны управления человечеством или Тайны глобализации. Кн. 1 // К.П. Петров. – М. : Академия управления, 2008. – 874с.
6. Дугин А.Г. Социология русского общества // А.Г. Дугин. – М. : Академический проект, 2011. – 583с.
7. Прохоров А.П. Русская модель управления // А.П. Прохоров. – М. : Эксмо, 2007. – 384с.
8. Андреев А. Магия и культура в науке управления // А. Андреев. – СПб. : Тропа Троянова, 2004. – 412с.
9. Бутузов Г. Приношение Гермесу // Г. Бутузов. – Москва-Воронеж : Terra foliata, 2012. – С.81-93.
10. Шевцов А.А. Основы науки думать. В 4-х кн. // А.А. Шевцов. – СПб. : Тропа Троянова, 2008-2011.
11. Афанасьева О.В. Логика: учебное пособие // О.В. Афанасьева. – М. : Проспект, 2008. – 272с.
12. Гиренок Ф. Абсурд и речь. Антропология воображаемого // Ф. Гиренок. – М. : Академический проект, 2012. – 237с.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АНАЛІЗУ СТАНУ ТА НАПРЯМІВ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ НАУКОВОЇ ГАЛУЗІ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»



ХРИКОВ

Євген

Миколайович,

доктор педагогічних наук, професор, завідувач кафедри державної служби, адміністрування та управління Луганського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Луганськ.

Анотація: статтю присвячено обґрунтуванню методологічних засад аналізу стану розвитку наукової галузі «державне управління». Для цього розроблено підходи до вивчення автентичних матеріалів, або першоджерел: статей в наукових журналах та матеріалів наукових конференцій, які складають «сукупний текст науки». У статті запропоновано систему чинників, які обумовлюють стан наукової галузі «державне управління» та визначають напрями її подальшого розвитку.

Ключові слова: методологічні засади, аналіз, наукова галузь «державне управління».

УДК [35:167/168]-
043.86

Постановка проблеми. Для України державне управління є молодією науковою галуззю, але її розвиток можна вважати динамічним. За нетривалий час сформовано систему спеціалізованих вчених рад з захисту кандидатських та докторських дисертацій, підготовлено значну ланку наукових фахівців, видано фундаментальні монографічні роботи з історії, теорії та практики державного управління, започатковано низку періодичних видань, здійснено наукове забезпечення підготовки магістрів державного управління, щороку проводяться науково-практичні конференції. Усе це свідчить про те, що відбувається інтенсивне формування наукової парадигми державного управління. Особливості цієї парадигми обумовлюють характер впливу науки на суспільні процеси.

Подальший розвиток наукової галузі «державне управління» залежить від зовнішніх та внутрішніх чинників. Важливим внутрішнім чинником є те, як наука реалізує рефлексивну функцію. У науках, існуючих тривалий час ця функція здійснюється за допомогою проведення досліджень історії розвитку науки, рецензування та експертизи наукових робіт. У державному управлінні вже накопичено значний обсяг публікацій, які висвітлюють результати проведених досліджень, що створює умови для проведення рефлексивного аналізу її стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. ВАК та МОН України розроблено вимоги до дисертаційних робіт, критерії для аналізу їх якості. Ці вимоги передбачають аналіз пошукувачами стану розробленості певної наукової проблеми. Але такий аспектний аналіз, якій здійснюють аспіранти та докторанти, не дозволяє системно оцінити стан розвитку наукової галузі «державне управління».

Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління проаналізовано В.Д.Бакуменко, В.М.Башкатовим, О.І.Васильєвою, Т.В.Мотренко[1; 2; 4; 12; 13]. Однак використаний авторами наукометричний, статистичний аналіз має обмежені можливості та не дозволяє всебічно та цілісно оцінити стан наукової галузі «державне управління».

Метою статті є обґрунтування методологічних засад аналізу стану наукової галузі «державне управління» та визначення перспектив її подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з кінця XVIII століття і до наших днів найбільш поширеним окремим комунікаційним елементом у науці є стаття, а найбільш поширеною комунікаційною структурою – науковий журнал. Наукові часописи, збірки статей, матеріалів конференцій є одночасно і головними засобами повідомлення про нові досягнення науки, нові знання. Періодичні видання виконують функцію «фундаментального архівного сховища» перевірених і визнаних наукових результатів [6], та за влучним висловом Д.Прайса, складають «сукупний текст науки» [14].

Тому аналіз матеріалів, опублікованих у періодичних виданнях, дозволяє оцінити стан розвитку наукової галузі «державне управління».

Під час аналізу статей у провідних наукових часописах, матеріалах конференцій необхідно враховувати їх особливості як джерела інформації про розвиток наукової галузі «державне управління»:

- метою наукової статті в ідеалі є повідомлення про важливі дослідницькі результати заради розвитку даної науки та практики;
- відповідно до вимог ВАК результати дисертаційних досліджень повинні бути опубліковані у періодичних виданнях, тому аналіз статей дозволяє зробити висновки про стан розвитку науки;
- стаття є засобом передачі наукових знань у часі й просторі;
- статті мають проходити процедури рецензування й редагування, й оцінки, тому інформація, яка в них міститься, є, як правило, обґрунтованою і в науковому плані коректною;
- публікація статті є завершальним етапом дослідження або якоїсь його частини – дослідження не може вважатися завершеним, доки його результати не опубліковані;
- публікація статті – це засіб зробити доступною наукову інформацію, отриману у ході дослідження;
- важливий аспект наукової діяльності – своєчасна оцінка й визнання результатів проведеного дослідження, публікація в науковому журналі є необхідною умовою такої оцінки, здійснення рефлексії стану науки;
- автори й споживачі опублікованої в науковому журналі інформації часто є переважно одними й тими ж особами, тому що майже кожний, хто створює наукову інформацію, також і використовує її [6; 7 та ін.];
- у прикладних науках статті повинні бути орієнтовані не тільки на науковців, а і на практичних працівників;
- публікації в наукових журналах здатні не тільки відбивати результати досліджень державного управління, а й прискорювати розвиток наукової галузі. Такий ефект можливий за умови забезпечення відповідності статей певним вимогам. Змінюючи вимоги до викладення результатів дослідження можна впливати на технологію проведення дослідження.

Важливим для розробки методології аналізу стану розвитку науки було визначення кола тих наукових журналів, які є найбільш цінним джерелом для дослідження розвитку державного управління. Ці коло складають фахові видання: «Аналітика і влада», «Вісник Української Академії державного управління при Президентові України», «Вісник державної служби України», «Державне управління: теорія та практика», «Публічне управління: теорія та практика».

Реалізувати поставлену у статті мету дозволяє використання положень діалектики, наукознавства, системного, культурологічного, парадигмального підходів.

Так, у ході дослідження розвитку наукової галузі «державне управління», варто дотримуватися головних вимог діалектичного методу: вивчати досліджуване явище в його зв'язках і взаємодії з іншими явищами, в першу чергу з тими, що визначають його появу, впливають на його сучасний стан і визначають тенденції його подальшого розвитку; простежувати поступовий розвиток явища, що досліджується; розглядати процес розвитку як саморозвиток, що відбувається за рахунок притаманних цьому явищу внутрішніх суперечностей або протилежностей, які і є джерелом розвитку.

Застосування діалектичного методу спрямовує науковця на необхідність у ході дослідження в частковому бачити загальне і з точки зору загального вивчати часткове у всій його глибині й конкретності та усіх взаємозв'язках.

Вивчення розвитку наукової галузі державне управління» необхідно здійснювати з позицій системного підходу [3; 16 та ін.]. Поняття «система» є загальнометодологічним і визначається як множина взаємопов'язаних елементів, що утворюють певну цілісність, властивості якої є інтегративними. Основними компонентами, які повинні

підлягати аналізу є спрямованість наукових досліджень, технологія досліджень, інфраструктура науки, науковці, результати наукової діяльності. Кожен з цих компонентів сам є системою та має свої структурні компоненти. Так, результати наукової діяльності – знання про державне управління мають включати закони, закономірності, принципи, правила, поняття, механізми державного управління, наукові факти щодо стану державного управління.

Як зазначає В.А. Лекторський серед форм пізнання виділяють пізнання, спрямоване на отримання знання, яке не можна відділити від індивідуального суб'єкта (сприйняття, уявлення), і пізнання, спрямоване на отримання об'єктивованого знання, яке існує окремо від індивіда (наприклад, у вигляді наукових текстів). Об'єктивоване пізнання здійснюється колективним суб'єктом за законами, які не зводяться до законів індивідуального пізнання, і виступає як частина духовного виробництва. [10 с. 280]. З урахуванням цього положення можна зробити висновок, що для аналізу наукової галузі важливо не обмежуватися з'ясуванням особливостей індивідуальної пізнавальної діяльності, а ще важливіше виокремити особливості колективної пізнавальної діяльності дослідників державного управління.

Реалізувати це завдання дозволяє парадигмальний підхід, який базується на ідеях Т.Куна [9]. Він запропонував розглядати концептуальну модуль науки як сукупність теорій, які складають певну метатеоретичну єдність – парадигму. Парадигма базується на особливих онтогенетичних та гносеологічних ідеалізаціях й установках, які поширені в науковому співтоваристві.

Принциповим для визначення методологічних засад дослідження розвитку наукової галузі «державне управління» є погляд на сутність науки, що існує в наукознавчих роботах. У сучасному наукознавстві під наукою розуміють систему дослідницької діяльності, спрямованої на виробництво нових знань про природу, суспільство й мислення, форми організації цієї діяльності, наукові комунікації та системи відносин, норми та цінності, якими керуються науковці [7; 15 та ін.]. Вона включає в себе вчених з їхніми знаннями, здібностями, кваліфікацією й досвідом, з поділом і кооперацією праці, а також наукові установи, методи й методіку науково-дослідної роботи, понятійний апарат, мережу наукової інформації, усю сукупність знань, які є передумовою, засобами або результатами наукового дослідження [11, с. 20 – 21].

Наука існує в суспільстві, через те її природа соціальна, тобто вона завжди перебуває в певних соціальних і культурних умовах, тісно взаємодіє з іншими сферами діяльності – виробничою, економічною, політичною, ідеологічною тощо. Ці зв'язки мають зовнішній для науки характер. Учені в процесі професійної діяльності вступають і у «внутрішньонаукові» соціальні відносини (у межах наукового співтовариства), які відбивають специфіку науково-пізнавальної діяльності [10; 11; 25; 17 та ін.].

Наукознавці виділяють два типи наукових проблем: суспільні проблеми, перекладені на мову науки, і проблеми, породжені самою наукою, її внутрішніми потребами. Наявність проблем другого типу свідчить про внутрішню автономію науки – здатність продовжувати свій розвиток без зовнішніх імпульсів [11]. У процесі дослідження історії розвитку наукової галузі «державне управління» необхідно виокремлювати ці два типи наукових проблем. До другого типу проблем можна віднести роботи присвячені методології науки, аналізу стану її розвитку, прогнозуванню актуальних завдань.

Діяльність з отримання наукового знання передбачає наявність норм та правил, дотримання яких обумовлює особливості науки як певного виду духовного виробництва, суспільної свідомості. Якщо ці норми та правила недостатньо чітко сформульовані то наука не може ефективно реалізувати свої функції та фактично перестає бути наукою [17, с. 6]. Це положення спонукає в ході аналізу розвитку наукової галузі «державне управління» звертати увагу на те, яким чином, з опорою на які норми та правила, якими методами здобувалися наукові знання.

У сучасній історії науки існують два підходи щодо чинників, які впливають на розвиток науки. Екстерналістська концепція обґрунтовує визначальну роль соціальної детермінації науки й основну увагу зосереджує на аналізі зовнішніх умов її функціонування, вважаючи економічні, соціальні та інші чинники каталізаторами внутрішніх тенденцій розвитку науки. З екстерналістської точки зору науку треба обов'язково розглядати в загальному соціокультурному контексті.

Інтерналістська концепція пояснює розвиток наукового знання внутрішніми закономірностями й проголошує незалежність наукового пізнання від соціокультурних чинників. У зв'язку з цим, у дослідженні, зосереджуючись переважно на аналізі внутрішніх чинників розвитку наукової галузі державне управління, не можна забувати про кореляцію наукогенезу та охоплюючого його культурогенезу, тобто враховувати й зовнішні чинники її розвитку. Наведені положення дозволяють сформулювати закон обумовленості розвитку наукової галузі «державне управління» її внутрішніми та зовнішніми чинниками.

Урахування закону обумовленості розвитку наукової галузі «державне управління» внутрішніми (рівень накопичених знань; логіка проведення досліджень; наявність підготовлених науковців; методологічні засади дослідження державного управління; галузева структура науки; парадигмальна організація науки; стосунки в науковому співтоваристві тощо) та зовнішніми (об'єктивні потреби державного управління; рівень розвитку суміжних наук; умови діяльності науковців; суспільний престиж наукової галузі «державне управління»; законодавча база державного управління; державні та міжнародні дослідницькі програми; державне та інші види фінансування науки, гранти на проведення досліджень тощо) чинниками вимагає з'ясування того, які вони впливають на розвиток наукової галузі державне управління, як вони сприяли проведенню тих чи інших досліджень, підготовці тих чи інших наукових праць. Таким чином під час аналізу науки доцільно виокремлювати як внутрішні так і зовнішні чинники її розвитку.

Реалізація методології дослідження передбачає визначення етапів, завдань, технологій дослідницької діяльності. На першому – орієнтаційному етапі доцільно провести аналіз тематики публікацій, цілей статей, характеристик їх авторів та напрацювання методології подальшого змістовного аналізу.

На другому етапі доцільно провести аналіз змісту публікацій за розробленою методологією. У якості теоретичних засад аналізу стану наукової галузі необхідно використати положення наукознавства про структуру наукового знання та сутність фундаментальних та прикладних наук. Фундаментальні науки спрямовані на отримання наукового знання, значення якого не змінюється з перебігом часу, а тільки може поглиблюватися та поширюватися на нові об'єкти. Прикладні науки спрямовані на вирішення сьогоденних завдань, тому отримані у минулому знання можуть втрачати значення для вирішення наявних практичних проблем. Фундаментальні та прикладні науки використовують різні дослідницькі стратегії.

Державне управління є прикладною, практично орієнтованою наукою, тому для її аналізу важливо виокремити особливості предмету дослідження. Державне управління є одним із самих складних видів практичної діяльності людей. Воно базується на положеннях економічної теорії, політології, соціології, психології, менеджменту, статистики, демографії, права та багатьох інших наук. У тих країнах, яких відсутня наукова галузь «державне управління», державні службовці змушені самостійно адаптувати данні різних наук до вирішення практичних проблем, що дуже складно та частіше всього неможливо. Зазначена особливість обумовлює необхідність існування цієї наукової галузі та міждисциплінарного підходу до вирішення наукових завдань.

Державне управління існує в умовах нестабільного, мінливого, хаотичного світу. Від того, наскільки швидко та обґрунтовано державне управління реагує на виклики сьогодення, залежить якість суспільного життя. У зв'язку з наведеними

особливостями можна виокремити вимоги до проведення наукових досліджень державного управління: дослідження повинні бути спрямовані на вирішення актуальних практичних проблем; терміни дослідження повинні бути нетривалими; у проведенні досліджень необхідно використовувати данні різних наук та залучати до цього фахівців різного наукового спрямування та практичних працівників.

Під час аналізу змісту наукових праць увага була спрямована на вирішення наступних завдань:

– Перевірку інформації отриманої під час аналізу назв наукових робіт, з'ясування відповідності змісту публікацій їх назві.

– Аналіз того, на вирішення яких завдань – теоретичних чи практичних спрямована публікація, з'ясування того, чи відповідає зміст публікацій сформульованим цілям та завданням.

– Аналіз наявності опису методологічних засад проведеного дослідження та їх реалізації.

– З'ясування того, які методи дослідження використовували автори робіт – теоретичний аналіз, анкетування, спостереження, експертне оцінювання, вивчення документів, експеримент тощо; з'ясування того, наскільки використані методи дослідження дозволяють реалізувати сформульовану мету. Це створювало умови для з'ясування того, за допомогою якого дослідницького інструментарію, автор отримав нові наукові факти та класифікувати публікації.

– Визначення обсягу цитувань та того, яким чином автор обґрунтовує свої висновки та пропозиції (посиланнями на інших науковців, досвідом інших країн, результатами запровадження нових технологій діяльності). Це дозволяло з'ясувати рівень обґрунтованості висновків та класифікувати публікації.

– З'ясування того, що пропонує автор - проводити подальші теоретичні дослідження, або удосконалювати діяльність органів публічної влади та існуючі законодавчі документи.

– З'ясування того, на кого спрямовані висновки наукових робіт, - інших науковців, практичних працівників певних органів виконавчої влади.

– Виокремлення в статтях словосполучень – маркерів, за допомогою яких можна оцінити характер наукових публікацій («досвід інших країн», «аналіз зарубіжного досвіду», «повинно, на мій погляд», «статистичні данні», «досвід роботи органів влади», «запровадження розробленої системи», «науковці акцентують увагу», «опитування», «анкетування», «аналіз показав», «проведене нами дослідження», «як зазначає», «у низці робіт зосереджено увагу», «наукове обґрунтування», «аналіз наукових робіт», «вивчення сайтів органів виконавчої влади», «як вважають науковці», «на нашу думку», «доцільно створювати» тощо.

– З'ясування спрямованості досліджень провідних науковців.

– Аналіз запропонованих авторами публікацій результатів досліджень.

Для оцінки наукових публікацій було проведено класифікацію їх можливих результатів. Вивчення структури наукового знання та первинний аналіз масиву наукових публікацій дозволяє виокремити можливі результати наукових публікацій:

– Висвітлення окремих головних складових наукової галузі «державне управління» – закономірностей, принципів, правил, понять, методологічних засад науки, або системи цих складових;

– Висвітлення результатів аналізу теоретичних робіт з тих чи інших теоретичних чи практичних проблем державної служби;

– Висвітлення та тлумачення отриманих емпіричних фактів, що характеризують стан державного управління. При цьому треба враховувати сучасну європейську концепцію розумного регулювання, відповідно якої, для подальшого розвитку державного управління та місцевого самоврядування важливими є факти, які характеризують результати запровадження державних та регіональних програм розвитку, нових законів, нових технологій надання адміністративних послуг,

діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, рівня демократичності, відкритості публічної влади;

– Розробка пропозицій, рекомендацій щодо удосконалення державного управління, місцевого самоврядування;

– Висвітлення результатів запровадження розроблених науковцями експериментальних систем.

Первинний аналіз масиву статей дозволив класифікувати стратегії, які використовують автори публікацій під час їх підготовки.

Компілятивна стратегія передбачає, що автор знаходить декілька наукових публікацій з обраної теми та реферативно викладає певні ідеї інших авторів, які, на його думку, становлять нову теоретичну, або нормативну систему. Обґрунтування таких систем у публікаціях відсутнє як і відсутнє нове наукове знання.

Ілюстративна стратегія передбачає що автор, обравши певну проблему, вивчає положення споріднених наук (теорії менеджменту, загальної психології, психології управління, теорії кадрової роботи тощо) та показує як певну практичну проблему публічної служби можна вирішити за допомогою моделей розроблених іншими науками та іншими науковцями. Як правило, публікації підготовлені за такою стратегією, не містять нового наукового знання. Для його отримання необхідна орієнтація дослідження на виявлення особливостей використання загальнонаукових положень в системі публічної служби та значний обсяг таких особливостей.

Аналітична стратегія передбачає, що автор вивчає певні документи – наукові публікації, законодавчі акти, статистичні дані, навчальні плани та використовує для цього теоретичний аналіз та узагальнення. Про якість такого аналізу свідчить тільки одне – отримання нового наукового знання, але це можливе тільки за умов наявності чіткої методології проведення дослідження. Якщо такої методології немає, публікація набуває демонстраційного характеру і тільки за формою а не за сутністю є аналітичною.

Проектна стратегія передбачає, що автор публікації розробляє певні моделі практичної діяльності, пропозиції, рекомендації щодо удосконалення публічного управління. Проектна технологія зазвичай реалізується разом з аналітичною, але аналітична стратегія у даному випадку має підпорядкований характер.

Методологічно обґрунтована проектна стратегія дозволяє системно охопити предмет дослідження. Так, наприклад, якщо автор розглядає проблему мотивації державних службовців, то він аналізує як різні дослідники, нормативні, законодавчі документи трактують мету, зміст, форми, методи, діяльність суб'єктів мотиваційного процесу. Порівняння різних підходів до складових системи мотивації дозволяє автору змоделювати нову систему, опис якої може містити нове знання. Підкреслимо, що може містити. Ефективність розроблених теоретичних моделей потребує експериментальної перевірки.

Експериментальна стратегія включає аналітичну та проектну але не обмежується ними, а передбачає вивчення стану публічного управління, розробку теоретичних та нормативних моделей удосконалення державної служби та експериментальну перевірку розроблених нормативних моделей.

Розроблена класифікація стратегій підготовки статей дозволяє вирішити декілька дослідницьких завдань: оцінити рівень наукової новизни матеріалів часописів; з'ясувати на вирішення яких завдань спрямовані зусилля авторів публікацій; з'ясувати які дослідницькі технології використовують автори публікацій; з'ясувати особливості наукової парадигми державного управління.

Наступним логічним кроком у розробці методології аналізу наукової галузі «державне управління» стало з'ясування чинників, які обумовлюють її наявний стан та напрями розвитку. Для більш системного представлення таких чинників їх було поділено на три групи: соціальні, які характеризують особливості взаємодії науки, науковців та суспільства; парадигмальні, які характеризують певні особливості

науки; особистісні, які пов'язані з суб'єктивними особливостями науковців. Однак треба зазначити, що ці групи чинників впливають одна на одну. Так, соціальні чинники обумовлюють формування наукової парадигми, а вона в свою чергу впливає на особливості діяльності науковців, а вони можуть впливати на зміну наукової парадигми, та характер взаємодії суспільства з наукою.

Соціальні чинники.

Об'єктивна складність проведення досліджень в галузі державного управління, пов'язана з певною закритістю органів виконавчої влади, небажанням допускати науковців до вивчення стану справ в тих чи інших установах. Одною із причин цього є те, що існує реальна загроза використання результатів вивчення діяльності органів виконавчої влади у політичних цілях. Окрім того, об'єктивна складність досліджень пов'язана з комплексністю, багатоаспектністю державного управління.

Пануюче у суспільній думці, ставлення до науки. Його характеризує широке розповсюдження в Інтернеті пропозицій написати дисертацію, отримання посадовцями наукових ступенів, уявлення про те, що будь хто може займатися науковою діяльністю та до неї немає необхідності спеціально готуватися.

Відсутність належного фінансування проведення наукових досліджень. Наукові дослідження проводять переважно викладачі ВНЗ та пошукувачі наукових ступенів, зарплатня яких не змінюється від того проводять вони дослідження чи не проводять, окремо наукові дослідження у навчальних закладах зазвичай не фінансуються.

Перевантаженість викладачів ВНЗ різними видами діяльності не пов'язаними з науковою роботою. У порівняння з іншими країнами викладачі українських ВНЗ мають значно більше аудиторне навантаження, яке зазвичай непов'язане з науковими дослідженнями. За таких умов викладачу ВНЗ дуже складно проводити якісні, глибокі, тривалі дослідження.

Пануюча система оцінки діяльності викладачів ВНЗ. Наукова діяльність викладачів оцінюється за кількістю публікацій та захищених дисертацій, а не за якістю та значущістю проведених наукових досліджень та запровадженням їх результатів.

Недосконалість вимог до наукових публікацій, розроблених ВАК України. Існуючі вимоги орієнтують науковців тільки на вивчення робіт інших науковців, а не вивчення практичної сфери. Не існує вимоги обов'язкового викладення методології проведеного дослідження, результати якого викладено у публікації.

Характер взаємозв'язку науки та практики державного управління. Наукова галузь «державне управління» є молодою наукою. Довгий час державне управління було орієнтоване переважно на економічну теорію та теорію менеджменту, тому засоби взаємодії нової науки та практики управління не напрацьовані. У наш час дуже важливо чітко визначити та зафіксувати роль науки у розробці державних та регіональних програм розвитку, законодавчих, нормативних документів, концепцій, стандартів, технологій, механізмів державного управління.

Відсутність чіткого механізму замовлення, організації проведення, комплексних, колективних, фінансованих досліджень та їх оцінки. Саме такі дослідження можуть забезпечити спрямованість науки на вирішення актуальних проблем державного управління та їх якість.

Розповсюдження та розвиток Інтернету. З одного боку він створює умови для наукової комунікації, але, з другого боку, він сприяє появі значної кількості компілятивних публікацій.

Парадигмальні чинники.

Недостатній розвиток методології досліджень у науковій галузі «державне управління». У публікаціях науковців йдеться переважно про методологію державного управління, але це тільки частина, хоча і важливіша, у методології досліджень державного управління.

Недосконалість механізму визначення спрямованості наукових досліджень. Розвиток науки значною мірою залежить від того, як формується дослідницька

проблематика. В наш час збереглася традиція, за якою тематику наукових досліджень визначають самі науковці. Вважається, що вони глибоко та об'єктивно аналізують стан практики та науки і визначають актуальні теми. Це призводить до того, що більшість дисертаційних досліджень пов'язане з вирішенням суто теоретичних завдань, а актуальні практичні проблеми залишаються поза увагою науковців.

Орієнтація наукової галузі «державне управління» на виконання дисертаційних досліджень. Але про рівень розвитку практично орієнтованих наук свідчить не кількість виконаних дисертаційних досліджень а якість вирішення науково-практичних проблем. Інститут дисертаційних досліджень є недосконалим. Виконання кандидатського дисертаційного дослідження вимагає 3-5, а то і більше років, докторське дисертаційне дослідження вимагає 5-10 років. Державне управління є гнучкою, мінливою системою, яка вимагає більш стислих термінів розв'язання науково-практичних проблем, тому вирішити актуальні проблеми можуть не дисертаційні дослідження, а комплексні, колективні дослідження провідних науковців.

Недосконала модель діяльності аспірантури. У нашій країні аспірант займається виконанням дисертаційного дослідження до чого він частіше всього неготовий. У інших країнах аспіранти (докторанти) відвідують заняття та готуються до виконання дослідження та виконують його.

Несформованість чітких механізмів контролю якості публікацій з проблем наукової галузі. Певним не завжди ефективним чином такі механізми діють стосовно фахових видань, але їх не існує стосовно інших видань.

Негативно може впливати на якість наукових публікацій система оплати їх видання, яка склалася в останній час. Все більше розповсюджується ставлення до видання матеріалів конференцій як засобу залучення певних коштів.

Недостатня увага до аналізу стану розвитку наукової галузі «державне управління» та визначення напрямів її подальшого розвитку.

Особистісні чинники.

Пануючі уявлення значної частини членів наукової спільноти про характер наукової роботи. Такі уявлення можна проілюструвати наступними положеннями: мета наукової роботи – отримання наукового ступеня; зміст наукової роботи – вивчення та аналіз наукових джерел; запроваджувати результати наукової роботи не обов'язково, ті, кому вони потрібні, їх вивчать та будуть використовувати. Розповсюдження таких уявлень призвело до формування негативних традицій наукової роботи.

Недостатній рівень дослідницької культури пошукувачів та науковців. Аналіз наукових публікацій дозволяє припустити, що їх автори володіють тільки методом аналізу наукових публікацій, законів, статистичних даних. Про наявність такої особливості свідчить зміст публікацій, але її необхідно розглядати у комплексі з іншими чинниками. Так, навіть доктори та кандидати соціологічних наук, які працюють у галузі державного управління, та безумовно володіють методами дослідження публікують у кращому випадку аналітичні роботи.

Проведений аналіз публікацій дозволяє виокремити ще один чинник – *невідповідність особистих якостей частини пошукувачів вимогам наукової роботи.* Професія викладача ВНЗ стала у нашій країні масовою, але професія науковця не може бути такою масовою. Існуючі акредитаційні вимоги до ВНЗ вимушують займатися дисертаційними дослідженнями тих викладачів, які не мають для цього природньої схильності. Ця особливість стає однією з можливих причин появи значної кількості демонстраційних дисертацій та публікацій, які за своєю сутністю не є науковими роботами.

Низька якість експертизи наукових публікацій, яку проводять деякі наукові керівники пошукувачів та редактори наукових збірок. Про можливість впливу такої причини свідчить значна кількість компілятивних статей в наукових виданнях. Це пов'язане, з одного боку, з недосконалістю вимог ВАК до публікацій, але, з іншого

боку, з тим що редактори журналів, збірок, матеріалів конференцій не реалізують наявну можливість конкретизувати стандартні вимоги у необхідному для розвитку науки напрямі. Спільними зусиллями редакторів та наукових керівників пошукувачів необхідно зупинити видання компілятивних публікацій та створити більш сприятливі умови для публікації актуальних практично орієнтованих робіт.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Завданням для наступних досліджень є перевірка розробленої методології для аналізу стану розвитку наукової галузі «державне управління».

Література:

1. Бакуменко В.Д. Динамика дисертаційних досліджень механізмів державного управління за видами суспільної діяльності (2003 – 2007 рр.) /В.Д.Бакуменко, В.М.Башкатов// Наук. Вісн. Акад. муніцип. Упр.: Управління. – 2008. - № 2. – С. 7 -19.
2. Бакуменко В.Д. Інституалізація та тенденції захистів дисертацій у галузі науки «державне управління» /В.Д.Бакуменко//Теорія та практика держ.упр.:зб. Наук.. пр... - 2008. – Вип. 2. – С. 3. -10.
3. Блауберг И.В. Становление и сущность системного подхода. / И.В. Блауберг, Э.Г. Юдин. – М.: Наука, 1973. – 270 с.
4. Галузь науки «Державне управління» в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: нац.. наук. доп. / редкол. : Ю.В.Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П.Сурмін та ін.. – К.: НАДУ, 2012. – 184 с.
5. Дюментон Г.Г. Сети научных коммуникаций и организация фундаментальных исследований / Г.Г. Дюментон. – М.: Наука, 1987. – 105 с.
6. Келле В.Ж. Наука как компонент социальной системы/ В.Ж. Келле. – М.: Наука, 1988. – 199 с.
7. Кізіма В.В. Причина та метапричина раціональності: необхідність синтезу/ В.В. Кізіма // Філософ. думка. – 2005. – №3. – С. 18 – 41.
8. Коммуникация в современной науке. – М.: Прогресс, 1976. – 438 с.
9. Кун Т. Структура научных революцій/ Т. Кун. - М.: ООО “Изд-во АСТ”, 2003. – 605 с.
10. Лекторский В.А. Субъект, объект познания/ В.А. Лекторский. – М.: Наука, 1980. – 359 с.
11. Онопрієнко В.І. Історія української науки XIX – XX ст.: Навч. Посібник/ В.І. Онопрієнко. – К.: Либідь, 1998. – 304 с.
12. Мотренко Т.В. Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління / Т.В.Мотренко, В.Д.Бакуменко, О.І.Васильєва //Вісн. держ. Служби України. – 2007. - № 4. – С. 6 – 15.
13. Мотренко Т.В. Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління в контексті дотримання вимог ВАК України / Т.В.Мотренко, В.Д.Бакуменко, О.І.Васильєва //Вісн. держ. служби України. – 2000. - № 3. С. 62 – 68.
14. Прайс Д. Малая наука, большая наука /Д. Прайс // Наука о науке. – М. : Прогресс, 1966. – С. 281 – 384.
15. Теппер Н.Ю. Наукове співтовариство: соціальна роль і механізми функціонування/ Н.Ю. Теппер : Дис. ... канд. філософ. наук. – К., 1996. – 150 с.
16. Уемов А.Н. Системный подход и общая теория систем/ А.Н. Уемов. – М., 1978. – 272 с.
17. Швырев В.С. Научное познание как деятельность/ В.С. Швырев. – М. : Политиздат, 1989. – 232 с.

Олександр РАДЧЕНКО

РОДОВІ ОЗНАКИ КАТЕГОРІЇ "МЕХАНІЗМ" В СОЦІАЛЬНИХ НАУКАХ

Постановка проблеми. Однією з підгалузей науки державного управління є механізми державного управління (шифр спеціальності – 25.00.02). Проте як власне в державному управлінні, так і в інших соціальних науках все ще точиться дискусія стосовно розуміння сутності, змісту та характерних особливостей власне самого поняття механізму як відповідної наукової категорії.

Серед загальноживаних наукових категорій та дефініцій «механізм» є одним найпоширеніших слів, що можна зустріти в точних та гуманітарних науках, біології та хімії, техніці та навіть філософії. Принаймні в сучасному енциклопедичному словнику видавництва «Велика Російська Енциклопедія» слово механізм в різних варіаціях та по відношенню до різних сфер і понять зустрічається 90 разів! Відтак різні науки, галузі діяльності, дослідники й практики вкладають в поняття механізму подекуди настільки різний зміст, що виникають сумніви у «чистоті» терміну – що ж, власне, можна, а що не можна називати механізмом?

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Між тим для молодого науки державного управління гостро актуальним стоїть якраз чітка визначеність термінологічної бази та категоріального апарату науки, виключення багатозначності трактувань однакових явищ та процесів або ж вживання одних і тих же понять для різних нетотожних політичних, соціальних, економічних та інших факторів державного буття суспільства. Слід визнати, що наукових розвідок в цьому напрямку обмаль, а цілеспрямованих досліджень сучасного розуміння механізмів публічної сфери взагалі одиниці. До таких досліджень можна віднести роботи вітчизняних науковців О. Батанова, А. Кузнецова, Є. Морозова, Р. Рудніцької, О. Сидорчук, О. Стельмах, О. Федорчака. Окремі аспекти економічних, організаційних, правових, соціальних тощо механізмів державного управління розкриваються такими дослідниками як О. Амосов, Г. Астапова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Брюховецька, І. Булеев, В. Князев, О. Коротич, М. Лесечко, В. Малиновський, В. Мартиненко, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцова, З. Румянцева, Л. Юзькова та ін. Проте потребують більш чіткого визначення родові ознаки поняття «механізм», що є спільними для всіх без виключення механізмів.

Метою даної статті є спроба розкрити розуміння сутності, змісту та характерних особливостей поняття "механізм" як відповідної наукової категорії.

Виклад основного матеріалу. Спробуємо розібратися, які характерні риси є спільними для всіх без винятку механізмів та що має вкладатися в розуміння механізмів державного управління?

Зазначимо, що під механізмом (від грецького μηχανή *mechané* — машина) класично розглядається сукупність штучних рухомо-сполучених елементів, що здійснюють заданий рух [1, с. 380], пристрій (сукупність рухомих ланок або деталей), що передає чи перетворює (відтворює) рух [2], внутрішній устрій, система функціонування чого-небудь, апарат будь-якого виду діяльності [3, Т.2., с. 245].



**РАДЧЕНКО
Олександр
Віталійович**

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

Анотація:

У статті розкривається сутність наукової категорії «механізм», її зміст та притаманні всім без винятку механізмів – від найпростіших механічних до соціальних механізмів – ознаки. Розкриваються структура, функції і особливості механізмів державного управління.

Ключові слова:

механізм, механізм державного управління, державний механізм.

УДК 342.5:303.833.5

В якості робочої гіпотези висунемо припущення, що механізму як такому мають бути обов'язково притаманними такі ознаки:

- Він є продуктом організованої діяльності;
- Він має мету або функцію;
- Він містить послідовність дій, певний вид руху;
- Він передбачає переважно односторонній вплив з чітко визначеним вектором впливу;
- Він має суб'єкт і об'єкт;
- Він характеризується жорстким взаємозв'язком, усталеністю процесу, правил взаємодії;
- Його функціонування в ідеалі націлене на автоматизм;
- Його побудова носить структурно-функціональний характер;
- Він має ознаки відкритої або закритої системи.

Доведення гіпотези розпочнемо з найпростіших механізмів, якими є підойма та зубчата пара (див. Рис. 1.).

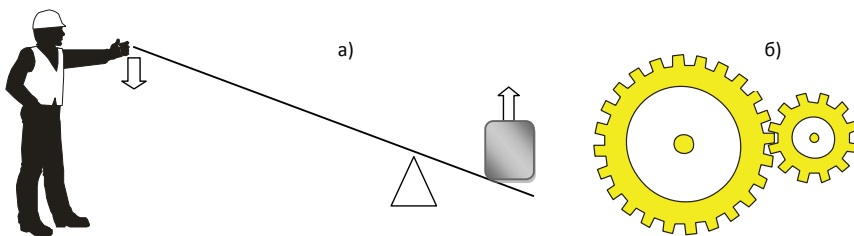


Рис. 1. Найпростіші механізми: а) підойма; б) зубчата пара.

Аналіз найпростіших механізмів дає підстави стверджувати, що як підойма, так і зубчата пара є продуктом організованої людської діяльності з чітко визначеною метою. Підойма слугує меті зрушення й підняття важких предметів, які не під силу підняти або зрушити людині самотужки. Зубчата пара функціонально має за мету передачу обертів зі збільшеною або зменшеною швидкістю та обертовою силою від валу двигуна до валу кінцевого обладнання.

Обидва механізми характеризуються жорстким взаємозв'язком послідовності дій та усталеністю процесу, що може бути доведений до автоматизму, а у випадку з зубчатою парою є повністю автоматичним процесом.

Суб'єктом одностороннього впливу підойми на об'єкт (вантаж, важкий предмет) з чітко визначеним вектором (тиск донизу) є людина; суб'єктом такого ж впливу в зубатій парі є двигун, що примушує обертатися ведому шестерню.

Структурними елементами підойми є суб'єкт з функцією прикладання сили, коромисло (з функцією розподілу сили), опорний блок (з функцією точки опертя) та об'єкт з функцією визначеного переміщення (підйому). Структурними елементами зубчатої пари є двигун та шестерні з функціями передавання визначеного руху (обертового моменту). Нарешті, обидва механізми мають всі ознаки відкритої (для підойми) та закритої (для зубчатої пари) системи.

Отже, для найпростіших механізмів всі постулати робочої гіпотези виявилися вірними. Розглянемо тепер приклад із найскладнішими механізмами, якими, поза сумнівами, є державний механізм в цілому та механізми державного управління зокрема. Це надзвичайно складні механізми, що тисячоліттями еволюціонували із механізмів впорядкування життєдіяльності племені, роду до сучасної планетарної цивілізації. Відтак накопичена складність державного механізму та розвитку об'єкту управління обумовлює й складність методів, що використовуються суб'єктом для управління (так званий «принцип У. Ешбі») [4, с. 35]. Так, з часом до класичного визначення механізму в словниках додалося ще два значення – «сукупність станів і процесів, із яких складається будь-яке фізичне, хімічне, фізіологічне, економічне,

психологічне явище» та «система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності» [5, с. 2]. Саме в цих двох значеннях й слід шукати сутність механізмів державного управління.

Як зазначає професор М. Фарукшин, «політична система будь-якого суспільства характеризується наявністю певних механізмів, які гарантують йому стійкість і життєздатність. За допомогою цих механізмів вирішуються соціальні протиріччя і конфлікти, координуються зусилля різних суспільних груп, організацій і рухів, гармонізуються суспільні відносини, досягається консенсус щодо основних цінностей, цілей і напрямів суспільного розвитку» [6]. Вітчизняна наука під механізмом державного управління розуміє «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей, а згідно з характером факторів впливу виокремлюють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми» [7, с. 116-117].

Проте й цим надскладним механізмам разом з новими специфічними ознаками притаманні ті ж самі ознаки, що й механізмам примітивним, найпростішим.

По-перше, оскільки держава є соціальним інститутом, створеним людьми, відтак і всі механізми держави є продуктом організованої людської діяльності. Рукотворно-технологічний, в чомусь навіть «машинний» характер механізмів державного управління полягає в необхідності спрощення та уніфікації управлінського процесу. Адже, як зазначає О. Добролюбов, «ідеальний механізм демократичної влади – той, який розраховано на неідеальних політичних діячів (а не на вождів та геніїв), оскільки лише така державна машина матиме змогу надійно функціонувати довготривалий час, успішно переживаючи поганих і хороших, посередніх і видатних керівників» [8, с. 15].

По-друге, механізми державного управління завжди мають чітко визначену мету. На цьому, зокрема, наголошує Г. Атаманчук, який визначає механізм державного управління як інструмент реалізації функцій держави та її виконавчої влади [9, с. 125]. Такої ж точки зору дотримується інший відомий російський державознавець Ф. Шамхалов, який до механізмів державного управління включає цілий комплекс інститутів і органів, які тісно пов'язані між собою і складають єдину систему. Ця система створена спеціально для реалізації головних функцій, які покладено на державу і закріплено в її Конституції і законах [10, с. 272]. Це дає нам змогу зробити висновок, що механізмів державного управління може бути стільки, скільки є функцій у державі й водночас – кожна функція державного управління вимагає існування відповідного механізму її реалізації. Саме тому ми говоримо про економічний, соціальний, ідеологічний, комунікаційний тощо механізми державного управління.

По-третє, виконання будь-якої функції завжди вимагає певної послідовності дій, динамічного протікання процесів. Це чітко прослідковується у визначенні відомого французького економіста А. Кульмана: «Механізм містить певну послідовність явищ: його складовими елементами одночасно виступають вхідне і вихідне явища, а також весь процес, який відбувається в інтервалах між ними» [11, с. 13].

По-четверте, механізми державного управління передбачають цілеспрямований однобічний вплив з чітко визначеним вектором впливу. Зокрема, Н. Нижник стверджує, що «механізм управління» – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [12, с. 49].

Такої ж думки О. Амосов, який визначає механізм державного управління як «сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства» [13, с. 11].

По-п'яте, будь-який механізм державного управління передбачає наявність суб'єкту та об'єкту. Це знаходимо у Т. Максимової, яка до складу організаційно-

економічного механізму управління вводить «суб'єкт (ініціатор), цілі, форму, методи, засоби та об'єкти» [14, с. 123].

По-шосте, вимога ефективності функціонування механізмів державного управління диктує необхідність жорстких взаємозв'язків та правил взаємодії, усталеності керованого процесу. Так, на думку Ю. Тихомирова механізм державного управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причино-наслідкових зв'язків. [15, с. 482].

По-сьоме, функціонування механізмів державного управління в ідеалі націлене на певний автоматизм, закріплені вміння й навички державних службовців щодо виконання у певних ситуаціях відповідних їм дій. Зокрема, В. Цветков зазначає, що управлінські діяння здійснюються автоматично, і людина не вільна у цій якісній визначеності самокерованої системи відмінити примхливу гру випадку і сваволі, вона може лише пристосуватися до неї і відповідно впливати на її розмах та силу [16, с. 22].

По-восьме, сама побудова механізмів державного управління носить структурно-функціональний характер. Адже це – «штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління» [17, с. 4]. Такої ж думки В. Кремінь та М. Горлач, що визначають державний механізм як сукупність державно-правових інститутів, організацій та установ, наділених владними і управлінськими повноваженнями [18, с. 470]. Отже, наприклад, економічна функція держави спричиняє формування структури відповідних інститутів (бюджетних, фіскальних, регуляторних тощо) механізму державного управління економічною сферою.

По-дев'яте, механізм державного управління за А. Кузнецовим, – це система, тобто внутрішньо організована сукупність елементів, що мають спільну природу та утворюється на підставі дії об'єктивних закономірностей та суспільних випадковостей, з метою самозбереження чи саморозвитку існуючих зв'язків між окремими суспільними явищами [19, с. 13].

Свого часу ще Г. Алмонд виокремлював три групи функцій механізмів державного управління як цілісної політичної системи. До функцій входу він відніс артикуляцію та агрегацію інтересів громадян, визначення та здійснення політичного курсу, а також виконання судових рішень. До функцій системи (її стійкості та самозбереження) віднесено функції політичної соціалізації, політичного рекрутування та політичної комунікації. До функцій виходу – функцію політичного (державного) управління, регулювання, одержання ресурсів (у формі податків, зборів тощо) та їх справедливого розподілу в суспільстві [20, с. 115].

Очевидно, що функції артикуляції, агрегації та політичного рекрутування реалізуються за допомогою механізму виборів, виконання судових рішень – за допомогою нормативно-правового механізму, соціалізації – ідеологічного та соціально-культурного механізмів, комунікації – інформаційно-комунікативного механізму, регулювання, одержання ресурсів та їх справедливого розподілу – бюджетний, фіскальний, економічний, соціальний та інші механізми.

Таким чином, проведений аналіз доводить вірність робочої гіпотези щодо щонайменше дев'яти характерних рис, спільних всім механізмам – від найпростіших на кшталт підойми до найскладніших механізмів державного управління. Водночас, набута в процесі розвитку інституту держави складність соціальних процесів обумовила й певні додаткові характерні риси механізмів державного управління, серед яких варто відзначити наступні.

По-перше, механізми державного управління мають регуляторний вимір – саме за їх допомогою держава регулює суспільні відносини в тій чи іншій сфері. Найбільш емко це визначив Дж. Е. Стігліц, який розкриваючи механізм децентралізованого

ринку, наділяє його функцією регулятора між процесами виробництва і споживання матеріальних благ [21, с. 96].

По-друге, механізми державного управління мають ціннісний вимір. Оскільки головним призначенням держави як суспільного інституту є реалізація інтересів громадян, регулювання виробництва та справедливого розподілу ресурсів життєдіяльності (завжди дефіцитних) – це призводить до формування відповідних ціннісних засад функціонування самої держави, окремих органів державної влади, інших структурних елементів механізмів державного управління, призначених для реалізації певної функції держави (див. Рис. 2).

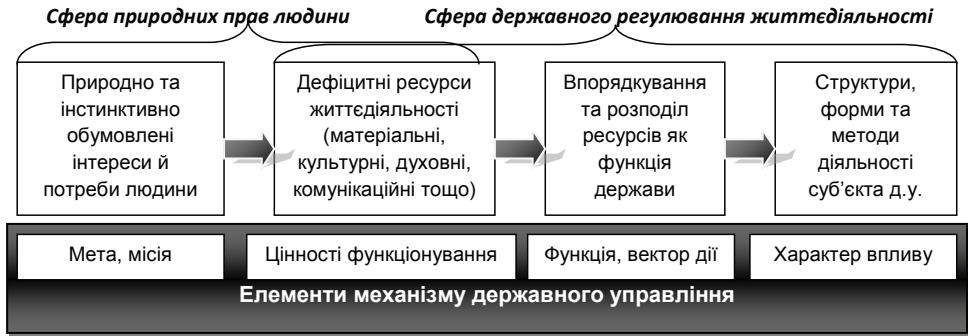


Рис. 2. Елементи механізму державного управління

Зокрема, саме за такою логікою побудоване визначення фінансового механізму і всесвітній відкритій енциклопедії Вікіпедії: «Фінансовий механізм — сукупність форм і методів створення та використання фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, суб'єктів господарювання і населення. За допомогою фінансового механізму згідно з основними положеннями фінансової політики здійснюється розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту» [22].

Таким чином, механізм державного управління призначений не тільки регулювати й забезпечувати різні сфери суспільної життєдіяльності, а насамперед, реалізовувати – як власну місію та мету – ту чи іншу суспільну цінність. Такою цінністю може бути законність, що має відстоювати й захищати механізм правосуддя; свобода слова, що має забезпечуватися державним інформаційно-комунікаційним механізмом; добробут, що є спрямуванням економічного механізму держави; справедливість, що є цілеполяганням соціальних механізмів державного управління тощо.

По-третє, механізми державного управління мають проблемний вимір – за їх допомогою держава вирішує ту чи іншу проблему суспільного розвитку. На цьому наголошує Г. Одінцова: «це засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети» [23, с. 12].

Структура механізмів державного управління різними науковими школами та науковцями висвітлюється по різному. Так, О. Батанов механізм держави визначає як комплексну системну категорію, яка характеризується єдністю організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових, ідеологічних та соціально-культурних способів і засобів матеріалізації публічної влади, завдяки яким держава здійснює покладені на неї завдання й функції. Дану систему складають інституційні, політичні, економічні, культурні, юридичні (нормативно-регулятивні), матеріально-технічні, бюджетно-фінансові, духовні (ідеологічні) механізми [24, с. 338-339].

Сучасна вітчизняна політична наука розрізняє механізми а) створення; б) дії, взаємодії, існування, функціонування; в) передачі влади [25, с. 380].

Економічна наука оперує здебільшого економічним, господарським та організаційним механізмами. За допомогою «економічного механізму» розкривається взаємозв'язок між різними економічними явищами, «господарський механізм» віддзеркалює структуру відтворювального процесу, а «організаційний механізм» розглядається через різні впливи (зовнішні, внутрішні), які виникають у суб'єктів господарювання з приводу виробництва і споживання матеріальних благ. Фахівець з державного управління А. Кузнєцов класифікує механізми державного управління за змістом, за принципом структурної побудови, за рівнем керованого впливу та за факторами впливу [19, с. 8].

Висновки та перспективи. Підсумовуючи розвідку, спробуємо дати інтегральне визначення категорії «механізм державного управління» у її широкому розумінні, спираючись на визначені характерні ознаки (як спільні для всіх видів механізмів, так і специфічні для державного управління):

Механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів в державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізацію функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління. Відповідно, й класифікувати механізми державного управління можна за сферами життєдіяльності суспільства, функціональним призначенням, рівнем державного впливу, суб'єктом управління тощо.

Література:

1. Энциклопедический словарь / Гл. редактор Б. А. Введенский – М. : Государственное научное издательство «Большая советская энциклопедия». – Т.2., 1954. – 720 с.
2. Механізм // Вільна енциклопедія [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Механізм>.
3. Толковый словарь русского языка : [Электронный ресурс] : в 4 т. : собр. соч. / под ред. Д. Н. Ушакова ; распространитель Дискавери. - М. : Адепт, 2004. - Электрон. опт. диск (CD) : зв., цв. ; 12 см.
4. Морозов Є. Л. Механізми державного управління науково-технічними програмами та проектами соціально-економічного розвитку регіону : дис. ... к-та наук з держ. упр. : 25.00.02 / Є. Л. Морозов. – Донецьк, 2005. – 188 с.
5. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак [Електронний ресурс] // Демократичне врядування : Науковий вісник : Електронне наукове фахове видання – 2008. – Вип. 1. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
6. Фарукшин М. Политическая система общества [Электронный ресурс] / М. Х. Фарукшин // Политнаука : політологія в Росії і в світі – Режим доступу : <http://www.politnauka.org/library/teoria/farukshin.php>.
7. Державне управління: Словник-довідник / Українська Академія держ. управління при Президенті України; Інститут проблем держ. управління та місцевого самоврядування / В.М. Князев (заг.ред.), В.Д. Бакуменко (уклад.), В.Д. Бакуменко (заг.ред.). – К. : Видавництво УАДУ, 2002. – 228 с. – (Наукові розробки).
8. Добролюбов А. Государственная власть как техническая система : О трех великих социальных изобретениях человечества. / А. И. Добролюбов; Изд. 2-е, стереотипное. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 240 с.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук – 3-е изд., доп. – М. : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
10. Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Феликс Шамхалов. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 638 с.
11. Кульман А. Экономические механизмы / Анри Кульман; Пер. с фр. Е. П. Островской; Общ. ред. Н. И. Хрустальной. – М. : Прогресс : Универс, 1993. – 188 с.

12. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління : Навчальний посібник / Н. Р. Нижник, О. А. Машков / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
13. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку / О. Амосов // Державне управління та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць: У 2 ч. / За заг. ред. Г. І. Мостового, Г. С. Одінцової. – Х.: ХарРІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 2. – с. 10 – 16.
14. Максимова Т. Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування) : Монографія. / Т.С. Максимова – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2003. – 304 с.
15. Тихомиров Ю. Курс адміністративного права и процесса. / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр : Тихомиров, 1998. – 798 с.
16. Цветков В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). / В. В. Цветков – Х. : Видавництво Право, 1996. – 164 с.
17. Рудніцька Р. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах / За наук. ред. д.е.н., проф. М. Д. Лесечка, к.е.н., доц. А. О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
18. Горлач М. Політологія : наука про політику : підручник [для студ. вищ.навч. закл.] / М. І. Горлач, В. Г. Кремень – К. : Центр учб. літератури, 2009. – 840 с.
19. Кузнецов А. Механізм державного управління: етимологія поняття / А. О. Кузнецов; Харків. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ – Харків, 2005. – 17 с. – Бібліогр.: 14 назв. – Укр. – Деп. в ДНТБ України 21.06.05. – № 38.
20. Теория политики : Учебное пособие / под ред. Б. А. Исаева. – СПб. : Питер, 2008. – 464 с.
21. Стиглиц, Д. Экономика государственного сектора / Дж. Э. Стиглиц; Науч. ред. пер. [с англ.] Г. М. Куманин. – М. : Изд-во Моск. ун-та : Изд. дом "ИНФРА-М", 1997. – 718 с.
22. Фінансовий механізм // Вільна енциклопедія [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/фінансовий_механізм.
23. Державне управління і менеджмент : Навчальний посібник у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
24. Політологічний енциклопедичний словник. / Упорядник В. П. Горбатенко; За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
25. Політологія : Довідник / М. І. Обушний, А. А. Коваленко, О. І. Ткач; За ред. М. І. Обушного. – К. : Довіра, 2004. – 599 с.

ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ ПРОЦЕСІВ СОЦІАЛІЗАЦІЇ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ



ДІДЕНКО

Ніна Григорівна,

доктор наук з державного управління, професор, декан факультету державного управління, завідувач кафедри філософії і психології Донецького державного університету управління, м. Донецьк.

Анотація: Досліджено соціальний стан індивідів відповідно до нових соціально – економічних умов та можливостей впливу на політичний процес. Вивчено неоднорідність процесу політичної соціалізації особи через регіональний характер впливу соціокультурних чинників. З'ясовано можливість наростання потенційної політичної активності населення при низькій здатності до організованих форм участі у політичному процесі.

Ключові слова:

політична соціалізація, соціально-економічна дійсність, політична активність, соціокультурні чинники, управлінський аспект.

УДК

351.84:35.072.2:342.5

Постановка проблеми. Характер функціонування політичної системи суспільства визначає головні умови та спрямованість процесу політичної соціалізації. Своє вираження і вияв функціональна підсистема знаходить у специфіці проходження політичного процесу та характеристик політичного режиму. Більш конкретні прояви демократизації саме українського суспільства простежуються через специфіку політичного процесу. Політичний процес розкриває специфіку соціальних змін у сфері функціонування політичної системи українського суспільства.

Політичний процес передбачає взаємозв'язок суспільної та особистісної сторін політичного життя, який проявляється у тому, що об'єктивні інтереси суспільства, держави, інститутів влади набувають форму внутрішнього, суб'єктивного як особистісні цілі, мотиви, стимули політичного мислення та політичної діяльності. Саме ця суб'єктивна сторона характеризує відношення до сфери політики та ступінь участі в ній. Це реальний процес відтворення політичної діяльності та політичних відносин, що обумовлений суспільними та особистісними інтересами, задоволення яких залежить від функціонування конкретної політичної системи. Тому, політичний процес ще можна визначити як системи специфічних способів включення індивідів, соціальних спільностей у політичне життя суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З'ясування особливостей політичної соціалізації в умовах демократизації українського суспільства сутнісно пов'язано з процесом трансформації політичної системи України. Вченими був зроблений загальний висновок, що збої у функціонуванні політичної системи суспільства та нові соціально-економічні процеси модифікують умови, характер та механізми політичної соціалізації [4, с. 9]. Тому, для виявлення особливостей цієї модифікації в українському суспільстві буде придатний системний і тісно пов'язаний з ним структурно-функціональний підходи, що вимагають розгляду політичних процесів та явищ як цілісної сукупності взаємопов'язаних елементів. Слід зазначити, що процеси демократизації в Україні відбуваються в умовах переходу від тоталітарного суспільства і тому охоплюють надзвичайно глибокі перетворення суспільного ладу, а не лише політичної системи.

Виходячи з того, що саме політична система суспільства встановлює загальні цілі розвитку інших сфер суспільного життя і є до певної міри визначальною щодо них, застосування системного підходу до аналізу проблем політичної соціалізації в трансформаційних умовах дає можливість визначити, які саме елементи і в якій мірі сприяють порушенню і дисбалансу цього процесу, дозволить впорядкувати попередні знання про об'єкт дослідження та визначити його структурно-функціональні та інституціональні особливості. Низка українських вчених у своїх дослідженнях причинами дисбалансу називають: сильну дифузю джерел влади, відмежування влади і її носіїв від відповідальності за результати своєї діяльності, зростання розриву між владними структурами і населенням тощо [2].

Визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Функція політичної соціалізації членів суспільства, становлення і розвиток їхньої політичної свідомості і політичної поведінки, є умовою стабільного відтворення та збереження політичної системи. Процеси демократичної трансформації, що відбуваються зараз, зокрема в Україні, стали поштовхом для актуалізації у вітчизняній науці вивчення умов не стільки збереження стабільності, виживання системи, скільки її змін, трансформації. Трансформаційний процес базується на діалектичному подоланні існуючих елементів старого порядку, виробленні нових цілей і формуванні нових специфічних способів їх досягнення. За своєю суттю він спрямований на нову якість системи. Для того, щоб з'ясувати особливості та проблеми політичної соціалізації в перехідний період українського суспільства до демократії, необхідно проаналізувати за яких внутрішніх і зовнішніх умов відбувається його політична трансформація та визначити етап демократизації.

Для закріплення демократичних досягнень та стійкої бази їх подальшого розвитку новоутворена Українська держава потребувала оновленої законодавчої бази. Нова Конституція повинна була узаконити зміни політичної системи суспільства та стати фундаментом для розбудови демократії. Однак, процес формування політичної системи України характеризувався постійними суперечностями між суб'єктами політичної системи, періодично виникаючими конфліктами. У зв'язку із масштабністю трансформаційних процесів в сучасній Україні, необхідність розуміння людського компонента в політиці все більше повинна усвідомлюватися вітчизняними дослідниками управлінських процесів.

Метою статті є аналіз державноуправлінського аспекту особливостей політичної соціалізації в Україні на сучасному етапі. Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Дослідити соціальний стан індивідів відповідно до нових соціально-економічних умов та можливостей впливу на політичний процес.
2. Вивчити неоднорідність процесу політичної соціалізації особи через регіональний характер впливу соціокультурних чинників.
3. Проаналізувати сегменти ціннісних та поведінкових орієнтацій в масовій політичній свідомості звідоображенням у соціально – економічній дійсності.
4. З'ясувати можливість наростання потенційної політичної активності населення при низькій здатності до організованих форм участі безпосередньо у політичному процесі.

Виклад основного матеріалу. Аналіз особливостей процесу політичної соціалізації неможливий без детального розгляду елементів політичної культури українського суспільства, динаміки її розвитку, яка складає духовно-ідеологічну підсистему політичної системи. Адже політична соціалізація охоплює весь процес становлення людини як суб'єкта політичних відносин і політичної діяльності, насамперед шляхом оволодіння особою політичними знаннями, цінностями, нормами, зразками політичної поведінки. Це процес перетворення їх в особисті орієнтири та установки, внаслідок чого формується політична свідомість, емоційно-чуттєве



**ОЛІЙНИК
Наталія
Іванівна,**

доктор наук
з державного
управління, директора
Департаменту
стратегії і
реформування та
розвитку житлово-
комунального
господарства
Мінрегіону
буду, м. Київ.

Анотація: Досліджено соціальний стан індивідів відповідно до нових соціально – економічних умов та можливостей впливу на політичний процес. Вивчено неоднорідність процесу політичної соціалізації особи через регіональний характер впливу соціокультурних чинників. З'ясовано можливість наростання потенційної політичної активності населення при низькій здатності до організованих форм участі у політичному процесі.

Ключові слова: політична соціалізація, соціально-економічна дійсність, політична активність, соціокультурні чинники, управлінський аспект.

УДК
351.84:35.072.2:342.5

ставлення до політичних інститутів і здійснення влади, встановлюється система ідей і поглядів, закріплюються навички та способи політичної діяльності, вміння і досвід, тобто певний рівень політичної культури суспільства. Найпоширеніші, типові форми політичної культури є стійкими та консервативними елементами політичної системи суспільства. Вони, з одного боку, відіграють важливу роль у функціонуванні інститутів політичної системи, зумовлюють політичну поведінку індивідів і мас, з іншого, є важливою частиною соціального клімату суспільства, можуть сприяти або перешкоджати появі нових суспільних відносин, соціально-політичних механізмів стабільності політичної системи [1, с. 25]. Зміст співвідношення політичної системи та політичної культури має складний характер. Політична система суспільства є породженням певної політичної культури, в той же час, на базі однієї і тієї політичної культури виникають різні конфігурації політичної системи. Існуюча в суспільстві політична культура, як правило, адекватна наявній політичній системі, органічно пов'язана з нею, є її відображенням, а закономірністю можна вважати те, що зміна політичної системи веде до зміни політичної культури суспільства і індивідів, що безпосереднім чином відображається на змісті та характері процесу політичної соціалізації.

Населення було найбільш впевнене в існуванні прав брати участь у мітингах, демонстраціях протесту, утворювати громадські об'єднання, об'єднуватися у політичні партії, право на свободу слова, право утворювати незалежні профспілки за місцем роботи. До прав, які в особливому дефіциті в українському суспільстві, більшість відносила: право на гідний людини рівень життя, право здійснювати вплив на рішення, що їх ухвалює влада, право бути захищеним від злочинності, право бути захищеним від свавілля представників влади, право на справедливе судочинство, право обирати собі владу [3]. Отже, політична активність людини, міра її участі в політичному житті, суспільна зрілість, багато в чому залежить від гарантій дотримання прав людини і громадянина, як один із ключових показників демократії, оскільки характеризує особливості взаємовідносин громадян та держави, що виражаються у наявності інституту конституційного статусу особи з відповідними правами та свободами.

Процес політичної соціалізації детермінований умовами соціально-політичного життя. У демократичних суспільствах він безпосередньо залежить від характеру та ступеня стабільної політичної поведінки широких верств населення, де політична суб'єктність індивідів проявляється головним чином у формі залучення їх до участі у політичному процесі. У трансформаційних суспільствах каталізатором політичної соціалізації виступають соціально-політичні та економічні кризи. У ході їх розвитку людина політизується радше під тиском обставин, ніж свідомо. Перенасиченість політичного життя деструктивом, динамізує процес соціалізації в напрямку виключеності з політичних відносин, відмежування від діяльності політичних інститутів, втраті довіри до центральних органів влади, розчарування в соціально-економічних перетвореннях, низького ступеня політичної активності рядових громадян у питаннях відстоювання своїх прав та інтересів. Будь-яка політична система не може залишатися стабільною лише за умови функціонування інститутів та процедур, що забезпечують реалізацію та прийняття політичних рішень. Також важливу роль відіграє соціальна база суспільства, що лежить в основі ефективного функціонування політичної системи. Розмитість соціальної структури суспільства, суперечливі механізми політичного вираження інтересів індивідів та соціальних спільностей запобігає створенню основ для цілеспрямованої політичної діяльності, яка полягає у задоволенні політичних інтересів, формулюванні цілей політики, виступає однією із найважливіших умов існування суспільства та політичної системи. Політична соціалізація є тоді фактором збереження та стабільного функціонування політичної системи, коли наявні механізми залучення широких соціальних верств населення та індивідів у відносини з державою.

Ці риси обумовленні складністю процесу падіння старої авторитарно-бюрократичної системи та несистемними спробами затвердити нову модель суспільного розвитку, основними характеристиками якої повинні стати змішана економіка, політичний плюралізм, пріоритетна роль громадянського суспільства, гарантія прав і свобод громадян. Тому, процес залучення людини до політичної системи, формування в неї певного ставлення до влади та політичної активності в таких умовах має суперечливий характер [8]. З одного боку, політичний процес в перехідному суспільстві спрямований на поступову зміну статусу особистості в нових соціальних умовах, вона набуває відповідних прав та автономію від державних структур, з іншого боку, це вимагає власної активності особи, усвідомлення своєї ролі як суб'єкта політики, свідомої участі у політичному процесі, що є головним джерелом побудови демократичного суспільства. Ще однією причиною низького рівня політичної довіри є розчарування людей у соціально-економічних перетвореннях. Усвідомлення потреб та інтересів виступає важливим мотивом політичної діяльності, що виражається у багатоманітних діях людей в сфері політики, як у персоналізованих, так і в інституціоналізованих формах.

Різка зміна суспільного порядку завжди порушує нормальне функціонування суспільства в цілому та його структур, тому невідворотно веде до серйозної суспільної кризи, яка породжує гетерогенний тип політичної культури перехідних суспільств. Внаслідок соціальної різноманітності, розшарування суспільства, його політична культура складається з багатьох різних часткових культур або субкультур — класових, етнічних, демографічних, професійних, регіональних, релігійних тощо, за відсутності домінуючої культури як базової основи суспільства. В умовах змін політичної та економічної системи, трансформації соціокультурного середовища приналежність до тієї чи іншої субкультури стає суттєвим фактором політичної соціалізації, в той час, коли у відносно гомогенних суспільствах домінують інші механізми засвоєння змісту політичної культури суспільства. Фрагментарність політичної культури українського суспільства більш конкретно проявляється у наявності замкнених соціальні групи із низьким ступенем усвідомлення своїх інтересів та можливостей впливу на політичний процес, що ускладнює ефективність функціонування політичної системи. Необхідно розглянути соціальну структуру українського суспільства з метою з'ясування особливостей соціалізуючого впливу різних сегментів суспільства.

Закономірною рисою трансформаційних процесів є маргіналізація більшої частини населення. Цим терміном позначається процес втрати індивідами своєї ідентифікації із певними соціальними спільностями і зміна їх соціального становища в суспільстві, як наслідок зміни соціального статусу, рівня доходів тощо. Для індивіда даний процес позначений втратою попередніх соціальних зв'язків та пристосуванням до нових соціальних відносин. Послаблення соціальної ідентифікації є прямим наслідком структурних змін в економіці і падіння життєвого рівня більшості населення. Процес соціалізації за таких умов значно модифікується під впливом зміни суспільно-економічних відносин. Середній клас є соціальною основою держави, запорукою її динамічного розвитку, активна його участь у державному будівництві визначає успіх демократичних перетворень в суспільстві. Ще однією рисою фрагментарності політичної культури українського суспільства є її регіональний характер. Регіональність політичної культури України є важливою рисою її сучасного стану, що сформувалася під впливом соціально-економічних факторів і особливостей історичного розвитку. Відповідно, в окремих макрорегіонах України спостерігаються різні прояви особливостей політичної культури. Наявна втрата стратегічних орієнтирів суспільства в цілому та істотна різниця в політичних поглядах громадян, насамперед, по таких суспільнозначимих питаннях, як участь країни у міжнародних організаціях, унітарна або федеративна форма державного устрою, вибір пріоритетного стратегічного партнера України, сфера поширення

української мови, подвійне громадянство, приватизація тощо. Ця історично обумовлена і самовідтворювана структура має вирішальний вплив на хід політичного процесу. Виникає специфічний розподіл масової свідомості, особливістю якої є протиріччя способів політичного мислення, що призводить до посилення тенденцій регіоналізації політичної культури українського суспільства. Важливим джерелом політичної соціалізації є стереотипи політичного мислення, тобто усталені і спрощені образи політичних об'єктів, що дозволяють швидко включитися у практичну діяльність, спираючись на певні схеми осмислення політичної реальності.

Різниця у рівнях та наповненості стереотипізації політичного мислення має чітко виражений регіональний характер, як наслідок неоднорідності ментальних структур свідомості українського соціуму. В Україні одна з гострих проблем – надто неоднакові умови історичного і культурного розвитку регіонів, що сприяють відмінностям у політичних орієнтаціях, установках, оцінках і поглядах щодо політичної системи суспільства та свого місця в ній, на перспективі суспільного розвитку, бажаний соціально-економічний устрій, про що вже йшлося. Регіональні розходження в політичній культурі населення України обумовлені об'єктивними факторами: соціально-економічними, історичними, духовними, психологічними, мовними особливостями цих регіонів.

Українське суспільство уявляє собою поєднання декількох слабо інтегрованих між собою частин із своєю політичною, соціально-економічною та соціокультурною специфікою. Фрагментарність політичної культури українського суспільства також особливо виразно проявляється у перервності її комунікативної функції, яка полягає у встановленні зв'язків між учасниками політичного процесу не лише у просторі, тобто в межах існуючої політичної системи, а і в часі — транлюючи надбання політичної культури від покоління до покоління, і тим самим забезпечуючи спадковість політичного досвіду різних поколінь. В Україні вплив політичної культури на особистість через досвід попередніх поколінь ускладнюється тим, що політична ситуація перехідного українського суспільства не мала аналогів в минулому, а соціальне становище у суспільстві різних соціально-демографічних груп не є сталим, руйнуються життєві стандарти, стиль життя, політична адаптація до нових соціально-політичних умов веде до зміни політичних поглядів, політико-рольових функцій всіх вікових груп, що дають суперечливі рецепти поведінки і дезорієнтують індивідів [5]. Процес політичної соціалізації триває протягом усього життя людини, елементи політичної культури засвоюються індивідом неперервно, а рівень політичної соціалізованості не залишатися незмінним.

Фрагментарність політичної культури українського суспільства не сприяє консолідації населення, веде до відсутності консенсусу відносно базових політичних цінностей, ідеалів та мети суспільного розвитку, формує конфліктний тип політичної соціалізації: канали політичної соціалізації характеризуються різномірністю та низькою здатністю до консолідації. Гетерогенність політичної культури українського суспільства впливає на формування амбівалентного типу політичної свідомості, як головного структурного її елементу. У цьому зв'язку звернення до вивчення стану, характерних особливостей, тенденцій розвитку політичної свідомості українського суспільства є пріоритетним напрямком при дослідженні процесу політичної соціалізації у вітчизняній політичній науці.

В той же час, теоретичні проблеми трансформаційної політичної свідомості, враховуючи складність самого предмету дослідження не сформувалися у єдину цілісну концепцію, а у центрі уваги знаходиться аналіз емпіричних матеріалів ціннісних політичних орієнтацій громадян. В свою чергу, в науковій літературі наявний різний спектр напрямків дослідження механізмів взаємодії політичної свідомості з іншими формами суспільної свідомості та суспільно-політичною практикою, вплив соціально-економічного становища на рівень сформованості та якісні характеристики масової політичної свідомості суспільства, прояви

стереотипів тоталітарного минулого у свідомості українців в умовах демократичної трансформації, вплив ментальності та історичної традиції на стан і перспективи розвитку політичної свідомості сучасного українського суспільства.

Особлива увага має приділятися вивченню масового рівнів політичної свідомості як способів відображення суспільного буття (всіх його сфер) через призму політичних відносин та соціальних інтересів. Саме на перехідних етапах суспільного розвитку політична свідомість широких верств населення визначає ефективність політичної системи, спрямованість політичного процесу.

Це процес комунікативної взаємодії індивідуальних свідомостей, який спирається на ціннісну та нормативну структуру цієї комунікації, яка є типовою для певної сукупності індивідів. Ці структури масової свідомості забезпечують процес засвоєння особою певної системи політичних знань про суспільно-політичну дійсність, норм і цінностей через підключення її до соціальної групи, соціуму в цілому. Вони лягають в основу практичної діяльності у політичній сфері через формування політичних установок та орієнтацій на базі певного рівня стереотипізації політичного мислення. Вітчизняні дослідники відмічають, що суперечливий характер проходження політичного процесу, суспільно – політичної реальності, веде до ускладнення структури суспільної свідомості, до підвищення її неоднорідності та накопиченню в ній різних за своїм змістом компонентів. У дослідженні проблем розвитку політичної свідомості в умовах демократичної трансформації українського суспільства, вчені вказують на головні особливості амбівалентної політичної свідомості – ціннісний конфлікт, проблема стереотипізації політичного мислення.

Політичні цінності є невід’ємною частиною політичної культури суспільства, відзеркалюються у політичній свідомості, є важливим джерелом політичної соціалізації особи. Це такі політичні ідеї та уявлення, що розглядаються суб’єктами політики як невід’ємні від їхнього існування, орієнтують їхні політичні дії. Цінності є мотиваційним базисом політичної культури, вони зумовлюють відповідні політичні орієнтації, політичні переконання, відповідну їм поведінку, а їх втрата означає руйнування самої політичної культури.

Отже, політичні цінності залучаються у сферу життєдіяльності людини як такі, що задовольняють її потреби та інтереси. Ціннісне сприйняття об’єктів політичного життя зумовлюється конкретно-історичними умовами розвитку суспільства, місцем особи, соціальної спільноти в системі певних соціально-економічних, соціально-політичних відносин, потребами та інтересами людей. За своєю природою політичні цінності становлять синтез індивідуальних, соціально-класових, національно-етнічних, загальнолюдських засад [7].

В умовах переходу українського суспільства від тоталітарної політичної системи до демократичної розбудови суверенної державності в суспільстві відбувається переусвідомлення та переоцінка політичних цінностей, що супроводжується ціннісною поляризацією політичної свідомості населення, загостренням протиріччя між прихильниками політичних цінностей, що сформувалися в минулому, і що зароджуються у даний час. Криза перехідного періоду й особистісне сприйняття соціальних процесів, зумовлених руйнацією звичного способу життя, призводить до розколу масової свідомості. Саме конфліктом між високою ціною демократії, як мети перетворення суспільства та оцінкою низької результативності демократизації, значною мірою і зумовлена амбівалентність масової та індивідуальної політичної свідомості українського суспільства.

Закономірністю цього процесу можна вважати поєднання ціннісних орієнтацій тоталітарної свідомості сформованих чіткою системою політичної соціалізації та демократичних цінностей, що поступово неупорядковано впроваджуються у процесі демократизації, при чому зберігаються найбільш зручні для індивіда ідеї та уявлення про функціонування політичної системи суспільства: свобода при недостатній відповідальності, вимога високої оплати праці при відсутності конкуренції, вимога

соціальної справедливості, що базується на засадах рівності у виборі можливостей. Вивчення ціннісних орієнтацій та установок політичної свідомості українського суспільства вимагає не лише соціологічного аналізу та методів дослідження, а вироблення концептуальних основ, узагальнюючих схем осмислення даної проблеми, що дозволить говорити про значення ціннісних змін та охарактеризувати певні типи свідомості, що склалися. Ускладнення структури масової політичної свідомості українського суспільства полягає у неоднорідності та накопиченні в ній різних за своїм змістом систем стереотипів політичного мислення. Відбувається поляризація масової свідомості, в якій формуються протилежні за своїми соціально-психологічними та ідейно-політичними характеристиками типи свідомості, одночасна присутність взаємовиключних політичних цінностей, уявлень, установок, орієнтацій.

Винятково важливим є діяльнісний аспект політичної культури. Його складають визнані в суспільстві норми політичної поведінки, навички і способи політичної діяльності, вміння і досвід тощо. В процесі політичної діяльності суб'єкти розвивають суспільно-політичні якості, які підтримують та реалізують політичні відносини. В процесі адаптації до соціально-політичних умов, норм та певних політико-рольових функцій, особи залучаються до суспільно-політичних відносин, дії політичних структур. Нормативний рівень політичної культури має велике значення для механізмів узгодження соціальних інтересів, забезпечення стійкого, злагодженого і динамічного функціонування політичної системи, в чому знаходить свій вияв нормативно-регулююча функція політичної культури [6]. Політична соціалізація спрямована на формування й розвиток індивіда як суб'єкта політичних відносин і політичної діяльності. Важливість норм як невід'ємного джерела політичної соціалізації обумовлена тим, що вона пов'язана з нормативно-правовою системою суспільства.

Саме на основі вироблення демократичних політичних норм, правил, процедур діалогу в політичній сфері, створення механізму політико-культурної комунікації усіх зацікавлених суб'єктів можна вирішити завдання формування нового типу політичної культури українського суспільства, політичної свідомості широких верств населення, набуття досвіду і навичок демократичної політичної поведінки та її форм, поступове подолання фрагментарності українського суспільства. У науковій літературі процес встановлення та адаптації легітимних демократичних політичних інститутів, норм, процедур має назву консолідації демократії. Цей процес тісно пов'язаний з інституціоналізацією механізмів функціонування державної влади, формування нової партійної системи, що відбувається через впорядкування основ демократичної політичної системи, засвоєння демократичних процедур та норм більшістю населення, максимальне широке його представництво та участь, при збереженні влади закону та політичної конкуренції. Процес інституціоналізації демократичної політичної системи, формування відповідного типу політичної культури українського суспільства залежить від конкретних процесів становлення громадянського суспільства у всіх сферах суспільного життя, передусім в політичній, особливо його політичних інститутів, які виступають потужними каналами, агентами політичної соціалізації [10, с. 519].

Саме через інститути громадянського суспільства індивіди, їх різноманітні об'єднання, соціальні спільноти включаються у взаємодію з державою, відтворюють та реалізують політичні відносини у своїй політичній діяльності, засвоюють соціально-політичні норми, процедури, принципи цієї взаємодії. Ці інститути покликані сприяти формуванню політичних якостей особи, які дозволяють їй виконувати роль суб'єкта політичних відносин та визначати своє місце у системі цих відносин. Політична зрілість є найбільш вагомим продуктом політичної соціалізації, це розуміння природи влади та управління, їх принципів, норм та законів, що лежать в основі політичної організації суспільства; усвідомлення своїх прав та обов'язків, притаманних суспільству політичних цінностей, політичних норм, взірців поведінки.

Політична участь, як залучення членів певної соціальної спільноти до процесу політико-владних відносин характеризується усвідомленням та реалізацією своїх цілей через суспільно-політичні та державні організації та фіксує горизонтальні взаємозв'язки в суспільстві.

Становлення в Україні політичних інститутів громадянського суспільства та наявність їх головної суперечності, яка полягає у невідповідності між уже набутими демократичними формами та їх реальним значною мірою недемократичним змістом, призвела до того, що інституціональна модель політичної системи вступає у суперечність із фактичним станом українського суспільства, не забезпечуючи останньому умов функціонування та відтворення. Тому ці інститути не стали засобами дієвого впливу громадянського суспільства на процес політичної соціалізації індивідів, їх політичної зрілості. Як інститут політичної соціалізації, політичні партії своєю діяльністю мають закладати певні матричні форми політичного мислення та поведінки: формувати у громадян свій власний імідж, типи ставлення громадян до влади, активізувати політичну участь у її здійсненні [9, с. 231]. Основними напрямками впливу політичних партій у процесі політичної соціалізації виступають: структурування суспільства шляхом максимального представництва інтересів соціальних груп, забезпечення активної участі громадян в управлінні державою, стимулювання процесу формування демократичної політичної свідомості та моделей поведінки.

Аналіз проблем політичної соціалізації в українському суспільстві дає можливість виокремити наступні тенденції розвитку суспільно-політичних відносин: продовження регіоналізацій політичної культури в силу стійкості регіонально-територіальної ідентифікації; повільне формування класової самосвідомості та колективної активності на основі соціально-економічних інтересів; наростання потенційності політичної активності населення при низькій здатності до організованих форм участі у політичному процесі. В українському суспільстві наявний брак сучасних політичних знань та компетентності широкої громадськості, досвіду політичної діяльності, вміння виражати власні політичні інтереси та досягати через політичну систему свої цілі, вимагати дотримання прав і свобод з боку держави, як у персоналізованих, так і в інституціоналізованих формах [11]. Складовою частиною процесу політичної соціалізації виступає навчання як важливий фактор, що обумовлює політичні орієнтації індивіда, засвоєння відповідних знань про політичну систему та її функціонування, набуття навиків політичної участі, що систематизує та врівноважує політичні орієнтації, формує моделі політичної поведінки.

В той же час, цього не достатньо для вироблення емоційної прихильності до політичної системи та соціальної довіри до політичної спільноти. Не заперечуючи значення фактору навчання його не достатньо для вироблення почуття загальної політичної ідентичності, що включає емоційну прихильність до політичної системи та ідентичності з іншими співгромадянами, здатність до співпраці з ними. Останнім часом ця проблема привертає особливу увагу все більшого кола українських дослідників політичної соціалізації. У вітчизняній науковій літературі все більшої актуальності набуває проблема визначення шляхів засвоєння та передачі систематизованих політичних знань через систему освіти та виховання. Однак, сучасні установи освіти і виховання в Україні знаходяться на стадії реформування, на етапі пошуку тих форм і методів, які були б ефективними в процесі політичної соціалізації в умовах політичного та економічного становлення державності України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На основі системного та структурно-функціонального аналізу сучасного українського суспільства встановлено, що соціально-економічними чинниками політичної соціалізації в українському суспільстві є зміна економічних засад суспільства, формування недержавних форм власності, перетворення у суспільному поділу праці, процес

становлення нової соціально-класової структури, що виявився у різкій соціальній поляризації суспільства. Зміна соціального становища індивідів, веде до слабкої пристосованості до нових соціально-політичних умов, низького ступеня усвідомлення своїх інтересів, шляхів їх реалізації, можливостей впливу на політичний процес. Соціокультурним чинником виступає регіональний характер політичної культури, що посилює неоднорідність процесу політичної соціалізації індивідів, які належать до різних соціально-територіальних спільнот. У сучасному українському суспільстві регіональні відмінності, які склалися в наслідок історичних та соціально-економічних особливостей, стають більш впливовим фактором в процесі політичної соціалізації ніж соціальне становище індивіда та обумовлюють формування різних ціннісних систем суспільства.

Загальним показником інтегрованості українського населення в цілому, відображення соціально-політичної дійсності є наявність сегментів ціннісних та поведінкових орієнтацій в масовій політичній свідомості, які не співпадають з із соціально-класовою чи територіальною приналежністю громадян. У зв'язку з цим, можна стверджувати, що тенденціями розвитку соціально-політичних відносин є продовження регіоналізацій політичної культури в силу стійкості регіонально-територіальної ідентифікації, повільне формування класової самосвідомості та колективної активності на основі соціально-економічних інтересів, наростання потенційності політичної активності населення при низькій здатності до організованих форм участі у політичному процесі.

Література:

1. Загородній Ю. Політична соціалізація студентської молоді в Україні: досвід, тенденції, проблеми. / Ю. І. Загородній, В.С. Курило, С.В. Савченко. – К. : Генеза, 2004. – 114 с.
2. Иванов М. Проблемы становления современной политической дидактики / М. Иванов // Политический менеджмент. – 2004. – №4. – С. 88-94.
3. Иванов М. Что такое “гражданская” і, что такое “политическая” освіта? / М. Иванов // Политический менеджмент. – 2003. – №2. – С.41-49.
4. Концепція стратегії розвитку України у XXI столітті: Консервативна модель / Г.В. Щокін, О.В. Бабкіна, В.М. Бобик та ін. – К. : Міжрегіональна академія управління, 2003. – 39 с.
5. Кривицька О. Конфліктний вимір етнонаціонального розвитку України / О. Кривицька // Политический менеджмент. – 2005. – №2. – С.24-37.
6. Лапкин В. Восприятие западных институтов и ценностей в постсоветском пространстве: опыт Украины и России / В. В. Лапкин, В. И. Пантин // Полис. – 2004. – №1. – С.74-89.
7. Лапкин В. Освоение институтов и ценностей демократии украинским и российским массовым сознанием / В. В. Лапкин, В. И. Пантин // Полис. – 2005. – №1. – С.50-62.
8. Манжолла П. Особливості впливу соціальної політики на процес легітимації державної влади в Україні / П. Г. Манджолла // Політологічний вісник. – 2005. – №18. – С. 167-175.
9. Многоликая глобализация. Культурное разнообразие в современном мире / Под ред. П.Л. Бергера, С.П. Хантингтона. – М. : Аспект Пресс, 2004. – 378 с.
10. Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
11. Попов М. Нравственная ресоциализация личности: феномен российской модернизации / М. Ю. Попов // Вестник Московского университета. – Сер.18. Социология и политология. – 2004. – №3. – С.20-35.

Микола ОРЛОВ

ІНФОРМАЦІЙНО-СТРУКТУРНИЙ МЕТОД ФОРМУВАННЯ ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ВЗАЄМОДІЇ

Постановка проблеми. Проблема ефективного державного управління, складовою якого є взаємодія суб'єктів різного призначення, знаходиться у стадії постійного удосконалювання як у центрі так і у регіонах. Звідси виникає логічне питання щодо ролі і місця взаємодії будь-яких суб'єктів у системі державного управління. В Україні проблема взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку набуває особливої актуальності, що пов'язано зі станом соціально-політичної та соціально-економічної обстановки у державі, а також із зовнішніми викликами, на які реагує система державного управління. Це зумовлює необхідність формування раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку (далі – система взаємодії).

Актуальність проблеми зумовлена багатьма чинниками, у тому числі і відсутністю методичного апарату формування старшого регіонального органу виконавчої влади з наданням йому необхідних повноважень, який здійснює управління процесом взаємодії суб'єктів регіонального рівня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Взаємодія, як складний процес та обов'язкова складова державного управління досліджувалася багатьма вченими за окремими напрямками серед яких слід зазначити: питання, щодо загальних проблем державного і стратегічного (перспективного) управління в якому присутня така складова як взаємодія [1, 2]; загальні підходи з управління і взаємодії силовими структурами [3, 4]; окремі проблеми взаємодії органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у межах державного управління [5]. Разом з тим, поза уваги залишилося таке проблемне питання як розроблення методу формування старшого регіонального органу виконавчої влади, який здійснює управління процесом взаємодії суб'єктів регіонального рівня.

Метою статті є обґрунтування сутності інформаційно-структурного методу формування регіонального органу виконавчої влади, який здійснює управління процесом взаємодії суб'єктів регіонального рівня, з урахуванням принципів побудови організаційної структури органу і норм оброблення ним інформації з управління та взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, взаємодію регіональних органів виконавчої влади може організувати лише надсистема. До таких органів відносяться регіональні органи виконавчої влади та регіональні органи правопорядку, які у процесі вирішення завдань у сфері охорони правопорядку, як правило, взаємодіють з органи місцевого самоврядування. Для України надсистемою є Адміністрація глави держави або Кабінет Міністрів України і організувати взаємодію на регіональному рівні може лише Президент України або Прем'єр-міністр.

Оскільки в Україні 25 регіонів як адміністративно-територіальних одиниць, які є об'єктами управління для вищого органу виконавчої



**ОРЛОВ
Микола
Михайлович,**

кандидат військових наук, доцент, доцент кафедри оперативного застосування внутрішніх військ Академії внутрішніх військ МВС України, докторант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, м. Харків.

Анотація: у статті обґрунтована сутність інформаційно-структурного методу формування регіонального органу виконавчої влади, який здійснює управління процесом взаємодії суб'єктів регіонального рівня, з урахуванням принципів і норм оброблення інформації.

Ключові слова: метод, взаємодія, система взаємодії, регіональний орган виконавчої влади.

УДК 353.9

влади, то останній змушений передати частку власних повноважень старшому регіональному органу виконавчої влади (наприклад, голові обласної державної адміністрації), який здійснює контроль процесу взаємодії суб'єктів регіонального рівня, управляє цим процесом з метою ефективного застосування сил і засобів у тому числі і регіональних сил охорони правопорядку.

Старший регіональний орган виконавчої влади формується на базі посадових осіб управління із взаємодії з силовими структурами обласної державної адміністрації та оперативних груп від суб'єктів взаємодії. Очолює цей орган голова обласної державної адміністрації.

Існує декілька підходів щодо формування регіонального органу виконавчої влади. Так у праці [6] обґрунтовано, що застосування структурно-функціонального принципу формування такого органу є недоцільним. Він потребує значних ресурсних затрат (людських та часових) та не відповідає вимогам адміністративної реформи, яка розпочата в Україні з 2010 р. Прогресивним методом формування зазначеного органу є інформаційно-структурний, який враховує не лише функції покладені на цей орган, а й кількість інформації з управління і взаємодії, яку він опрацьовує.

Наукова новизна цього методу полягає в тому, що він розроблений на основі системного аналізу методів і окремих методик та оцінки ефективності зазначеного органу виконувати увесь обсяг управлінських завдань із взаємодії регіональних органів виконавчої влади у повному обсязі із заданою якістю за будь-яких умов, що склалася у регіоні держави. Узагальнену структуру складових методу і їх взаємний зв'язок подано на рис. 1.

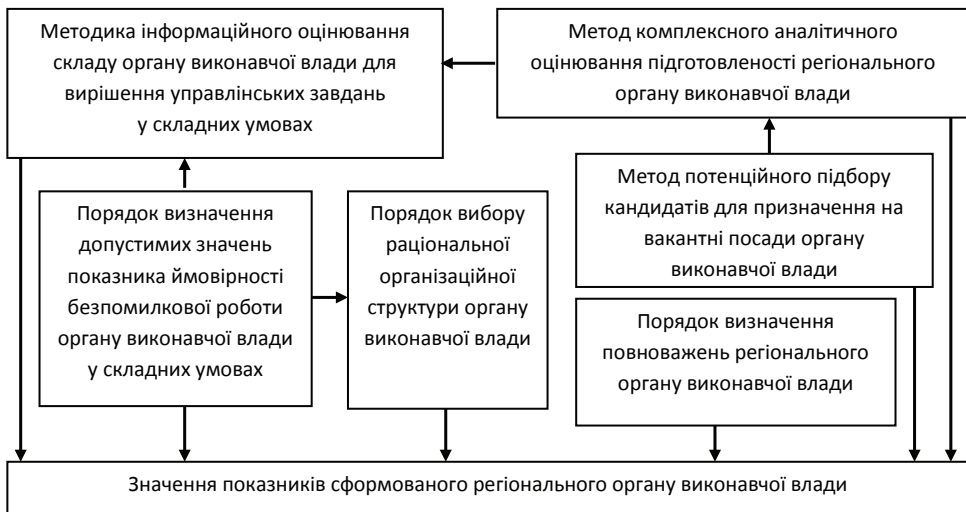


Рис. 1. Узагальнена структура складових методу формування регіонального органу виконавчої влади

Як обмеження для розроблення інформаційно-структурного методу формування органу виконавчої влади регіональної системи взаємодії прийнято: не враховується вартість на утримання такого органу управління. Деталізацію методу слід розглядати поетапно як наведено на рис. 1. До вихідних даних методу включено: завдання і функції, які покладені на регіональний орган виконавчої влади; вимоги до регіонального органу виконавчої влади; чинниками, що впливають на роботу органу; принципи і методи організаційного проектування цього органу.

Завдання і функції, які покладені на регіональний орган виконавчої влади. Такими завданнями можуть бути: постійний моніторинг обстановки у регіоні держави (вивчення, аналіз і розроблення пропозицій за результатами даних про соціально-політичну і соціально-економічну обстановку у регіоні держави); підготовка регіональних органів виконавчої влади і регіональних сил охорони правопорядку

до застосування за призначенням; керівництво регіональними органами виконавчої влади у сфері охорони правопорядку та управління регіональними силами охорони правопорядку у разі ускладнення обстановки; оперативне прийняття рішень на застосування регіональних сил охорони правопорядку та доведення завдань до підпорядкованих регіональних органів виконавчої влади; управління процесом взаємодії регіональними органами виконавчої влади; організація і проведення заходів щодо забезпечення дій органів виконавчої влади і регіональних сил охорони правопорядку у разі ускладнення обстановки у регіоні держави; організація контролю і надання допомоги органам, як об'єктам взаємодії регіонального рівня.

Функції: контроль за рівнем готовності регіональних органів виконавчої влади, органів правопорядку і підрозділів регіональних сил охорони правопорядку до виконання завдань з охорони правопорядку; прийняття управлінських рішень щодо взаємодії регіональних органів виконавчої влади; комунікативна функція щодо організації ліній (каналів) обміну інформацією взаємодії; кадрові функції керівника (кадрове планування в організації); управління персоналом організації, оцінка та відбір персоналу.

Вимоги до регіонального органу виконавчої влади: він повинен бути оптимально-необхідним за складом і здатним ефективно виконувати поставлені завдання із заданою ймовірністю безпомилкової роботи у межах встановленого директивного часу; старша посадова особа органу має бути здатна своєчасно приймати якісне рішення на дії, організувати їх своєчасне планування, ставити зрозумілі завдання підлеглим, організувати ефективну взаємодію і всі види забезпечення, а також стійко управляти підлеглими під час виконання поставлених завдань; повинен бути здатним ефективно вирішувати складні, різко змінні завдання, стійко й оперативно управляти підпорядкованими об'єктами управління – бути основним й старшим у відношенні до інших регіональних органів виконавчої влади; мати мінімально можливу кількість рівнів управління (ланцюг команд повинен бути якомога коротшим для мінімізації часу циклу управління суб'єктами взаємодії).

Чинниками, що впливають на роботу регіонального органу виконавчої влади, який займається управлінням процесу взаємодії суб'єктів регіонального рівня у сфері охорони правопорядку за будь-яких умов у регіоні держави, слід вважати такі як: відповідальність, яка пов'язана з необхідністю діяти зазначеному органу у правовому полі; остаточна невизначеність правової бази щодо прав і можливостей зазначеного органу для умов звичайної обстановки й у разі її ускладнення, що може призвести до заворушень у регіоні держави; недосконалість існуючої організаційної структури системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку; недостатній рівень автоматизації оброблення інформації, що циркулює у контурі управління суб'єктами взаємодії регіонального рівня.

Принципами і методами організаційного проектування регіонального органу виконавчої влади можна вважати такі.

Принципи: цілеспрямованість, яка передбачає наявність чітко сформульованої мети, – стійке управління процесом взаємодії зазначених органів за будь-яких умов; первинність функцій і вторинність структури, тобто побудова організаційної структури повинна базуватися на виявленні складу та змісту функцій управління; функціональна орієнтованість підрозділів апарату управління, яка передбачає, що коло завдань для кожного структурного підрозділу має бути чітко орієнтоване на досягнення мети управління з відповідної функції; простота організаційної структури органу, яка полягає у тому, що чим простіше та чіткіше побудована структура органу, тим легше посадовим особам зрозуміти і пристосуватися до роботи та активно брати участь у реалізації головної мети управління; єдність керівництва і координації зусиль – виконавець повинен отримувати накази лише від одного начальника; оптимальна норма керованості, яка встановлена, 7–9 об'єктів управління.

Перелічені принципи організаційного проектування структури регіонального органу виконавчої влади взаємопов'язані. Кожен із них має самостійне значення,

але тільки спільне їх використання забезпечує комплексний науковий характер проектування структури зазначеного органу.

Оскільки проектування структури регіонального органу виконавчої влади є процесом удосконалювання існуючого типу організаційної структури, то слід використати методи, які базуються на знанні об'єктивних правил розвитку організаційної структури органів. Таким методами є: експертний, нормативний, блочний, аналітично-розрахунковий та метод математичного моделювання.

У разі формування структури регіонального органу виконавчої влади застосовані наведені вище принципи формування органів й аналітично-розрахунковий метод організаційного проектування цього органу виконавчої влади, в основі якого є системний підхід до всіх складових зазначеного органу та інформаційне навантаження на них у складних умовах.

Наведені вище вихідні дані і результати розробленого інформаційного підходу до поетапного формування регіонального органу виконавчої влади з урахуванням принципів і норм опрацювання інформації, як подано у праці [6], дозволяють попередньо визначити показники структури цього органу.

Такий орган здатний оперативнo і безпомилково обробляти весь потік інформації у складних умовах, а саме від: вищого органу виконавчої влади; підпорядкованих регіональних органів виконавчої влади; інформації, яка циркулює усередині цього органу.

Вимоги, які висуваються до регіонального органу виконавчої влади, є такими: оптимальна кількість посадових осіб органу; мінімальна кількість рівнів структури цього органу; максимальне значення ймовірності безпомилкової роботи зазначеного органу у складних умовах; мінімальний час циклу управління суб'єктами взаємодії за рахунок мінімізації кількості рівнів структури зазначеного органу і максимізації значення показника ймовірності безпомилкової його роботи.

Чинники, які впливають на роботу зазначеного органу, при його формуванні зумовлюють такі показники: делегування повноважень зазначеному органу управління вищим органом виконавчої влади; рівень централізації управління регіональними суб'єктами взаємодії; мінімальний час оброблення інформації, що циркулює усередині органу; максимальне значення ймовірності безпомилкової роботи регіонального органу при здійсненні управління суб'єктами взаємодії у складних умовах.

Завдання і функції, які покладаються на регіональний орган виконавчої влади, зумовлюють формувати його за такими показниками: мінімальний час опрацювання інформації, що циркулює всередині органу; максимальне значення ймовірності безпомилкової роботи органу у складних умовах; оптимальний обсяг інформації, що опрацьовується органом у складних умовах; рівень підготовки основного складу зазначеного органу.

Принципи і методи організаційного проектування структури регіонального органу, який здійснює управління процесом взаємодії суб'єктів регіонального рівня, зумовлюють формувати його за наступними показниками: делегування повноважень регіональному органу виконавчої влади органом центральної виконавчої влади; рівень централізації управління суб'єктами регіонального рівня; мінімальна кількість рівнів структури регіонального органу виконавчої влади; максимальне значення ймовірності безпомилкової роботи зазначеного органу у складних умовах.

Наведені вище показники регіонального органу виконавчої влади можна визначити шляхом впровадження окремих методів, методик і методичних підходів, які наведені на рис. 1, а їх взаємний зв'язок з методичним апаратом визначення цих показників – на рис. 2. Такий підхід дозволяє: уточнити завдання органу відповідно до завдань суб'єктів взаємодії; визначити порядок формування його організаційної структури, здатної стійко управляти зазначеними регіональними органами, як суб'єктами взаємодії, за будь-яких умов; визначити його повноваження, систему підпорядкування та управління суб'єктами взаємодії.



Рис. 2. Загальна схема комплексного визначення показників регіонального органу виконавчої влади

Сутність зазначених методів, методик і методичних підходів (рис. 1) дозволяють поетапно вирішити проблему формування регіонального органу виконавчої влади. Так, на першому етапі шляхом перебирання відомих організаційних структур (лінійно-функціональної, функціонально-лінійної та інших) здійснюється вибір раціональної організаційної структури органу за показником ймовірності безпомилкової його роботи у складних умовах, як подано у праці [8]. Для цього попередньо обґрунтовується порядок визначення допустимих значень показника ймовірності безпомилкової роботи органу виконавчої влади у складних умовах.

На другому етапі визначається склад посадових осіб органу за допомогою методика інформаційного оцінювання складу органу виконавчої влади для вирішення управлінських завдань у складних умовах. На третьому етапі здійснюється підбір кандидатів для призначення на вакантні посади органу виконавчої влади, як подано у праці. Наступним етапом є комплексного аналітичного оцінювання підготовленості регіонального органу виконавчої влади, як подано у праці [9]. Заключним етапом

є комплексного аналітичного оцінювання підготовленості регіонального органу виконавчої влади за методом, який викладено у праці [10].

Отже, застосування інформаційно-структурний метод формування органу виконавчої влади регіональної системи взаємодії дозволяє визначити основні (визначальні) показники цього органу. Такими показниками слід вважати: чисельність посадових осіб регіонального органу виконавчої влади; імовірність безпомилкової роботи органу у складних умовах; інтегральна оцінку підготовленості органу до виконання управлінських завдань у складних умовах; умовний критерій ефективності органу щодо вирішення управлінських завдань. Порядок визначення значень цих показників є тема окремого дослідження.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Напрямок подальшого дослідження інформаційно-структурного методу формування органу виконавчої влади регіональної системи взаємодії слід вважати методичні підходи щодо визначення допустимих значень показника ймовірності безпомилкової роботи зазначеного органу у складних умовах.

Розроблений метод може бути застосований для формування будь-якого органу державної влади і силових структур.

Література:

1. Мельник, А. Ф. Державне управління: навч. посіб. [Текст] А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
2. Борисенко, В. А. Стратегічне управління органами внутрішніх військ: навч. посіб. [Текст] / В. А. Борисенко. – К. : ПОЛИВОДА А. В., 2010. – 200 с.
3. Кириченко, І. О. Оперативне застосування та тактика дій внутрішніх військ: навч. посіб. [Текст] / І. О. Кириченко, О. М. Шмаков, М. М. Орлов та ін. – Х. : Військ. ін-т внутрішніх військ МВС України, 2005. – 564 с.
4. Орлов, М. М. Застосування військ Повітряного командування в операціях Оперативного командування. Блок першочергових проблем з управління та взаємодії [Текст] / М. М. Орлов, М. М. Олешук // Збірник наукових праць ХВУ Вип. 3 (50). – Х. : Харк. військ. ун-т, 2004. – С. 14–22.
5. Мельтюхова, Н. М. Форми взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади [Текст] / Н. М. Мельтюхова, Н. Ф. Фоміцька. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. тез XII міжнародного наукового конгресу 29 березня 2011 р. – Х. : ХарПІ НАДУ “Магістр”. – С. 15–16.
6. Орлов, М. М. Порядок формування органів управління силових структур [Текст] / М. М. Орлов // Теорія і практика державного управління. Збірник наукових праць. Вип. 4(35) – 2011 – Х. : ХарПІ НАДУ “Магістр”. – С. 77–85.
7. Орлов, М. М. Методичні основи реалізації можливостей органів управління військового призначення: монографія [Текст] / М. М. Орлов. – Х. : Акад. внутрішніх військ МВС України, 2007. – 326 с.
8. Орлов, М. М. Методика визначення показника якості роботи органу управління встановленої структури [Текст] / М. М. Орлов // Системи озброєння і воєнна техніка. Вип. 1 (9). – Х. : Харк. ун-т Повітряних Сил, 2007. – С. 56–60.
9. Орлов, М. М. Метод комплексного аналітичного оцінювання професійної підготовки посадових осіб регіонального органу виконавчої влади [Текст] / М. М. Орлов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 4 (15) – С. 222–230.
10. Орлов, М. М. Метод визначення рівня повноважень регіонального органу виконавчої влади процесом взаємодії шляхом ранжування управлінських завдань [Текст] / М. М. Орлов // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2012. – Вип. 4 (12). – С. 20–26.

Катерина КОЛЕСНИКОВА

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ПРОЦЕСІ СУСПІЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ



**КОЛЕСНИКОВА
Катерина**

Олександрівна,

аспірант кафедри
державного управління
ХарПІ НАДУ, головний
спеціаліст
загального відділу
апарату Луганської
облдержадміністрації,
м. Луганськ.

Анотація: у
статті визначено
співвідношення
державного управління
та публічного
адміністрування в
Україні. Досліджено
становлення
понятійно-
категоріального
апарату державного
управління. Узагальнено
напрямки досліджень
науковців. Виявлено
особливості
формування публічного
адміністрування у
процесі суспільної
трансформації.

Ключові слова:
державне
управління, публічне
адміністрування,
публічна адміністрація,
публічне врядування
(управління).

УДК 351.9+35.071

Постановка проблеми. Під час суспільної трансформації, впровадження демократичних цінностей та європейських стандартів у державному будівництві нашої країни відбуваються зміни. Існуюча модель державного управління у тому виді вже не задовольняє потреб сучасного суспільства. Все це актуалізує значущість запровадження моделі управління, орієнтованої на забезпечення сталого розвитку держави і поліпшення якості життя людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління та трансформації цієї системи досліджували такі науковці як А. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Малиновський, В. Мартиненко, М. Міненко, П. Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Стеценко, Ю. Сурмін, Ю. Шаров та ін.

Праці науковців І. Грицяка, І. Коліушка, В. Коваленка, А. Колодій, Н. Мельтюхової присвячено дослідженню публічного адміністрування.

Співвідношення державного управління та публічної адміністрації досліджували М. Лахижа, М. Міненко, О. Світличний.

Проте у вітчизняній науці недостатньо дослідженим залишається питання про співвідношення понять «державне управління» та «публічне адміністрування».

Метою статті є виявити співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі трансформації суспільства.

Виклад основного матеріалу. Державне управління є одним із ключових складових державного будівництва і є процесом реалізації державної виконавчої влади як засобу функціонування будь-якої соціальної спільноти. Незважаючи на те, що як наукову галузь державне управління фактично започатковано з 1997 р. (із включенням її до Переліку галузей науки, з присуджується науковий ступінь) в світі немає єдиного визначення державного управління.

Згідно з енциклопедією державного управління категорія державне управління – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [6, с. 157].

Г. Атаманчук вважає, що державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [1, с. 33]. В. Мартиненко визначає, що державне управління є процес здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство [13, с. 21].

Таким чином державне управління має владний характер і ключовими елементами для цієї системи є держава і державна влада.

Що стосується публічного адміністрування, цей термін пішов з права та практики зарубіжних країн.

Відповідно до глосарію ООН публічне адміністрування має багато визначень. На думку деяких авторів публічне адміністрування полягає в централізованій організації виконання державної політики та програм, а також координації діяльності персоналу. Інші фахівці в галузі державного управління визначають, що публічне адміністрування пов'язане з втіленням у життя законів та інших норм, прийнятих законодавчими органами держави. Треті стверджують, що публічне адміністрування використовується в управлінській, політичній та правовій теорії і є процедурою у виконанні дій законодавчої, виконавчої та судової гілок влади з метою здійснення державного регулювання та надання послуг населенню [4]. За даними ООН публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, і його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління і реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, пов'язаних з наданням публічних послуг [3].

Т. Кондратюк визначає публічне адміністрування як підсистему соціальної системи, складник суспільства, чиє функціонування та розвиток перебувають під потужним впливом з боку всіх інших сфер суспільної життєдіяльності [10].

Таким чином, для публічного адміністрування ключовими елементами є суспільство і публічна влада.

У сьогоденній науці адміністративного права продовжують існувати два підходи щодо тлумачення феномена державного управління. Мова йде про широке та вузьке розуміння державного управління. Задля об'єктивності представимо обидва.

Державне управління в широкому розумінні – це сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади і спрямована на регулювання суспільних відносин. Говорячи про широке розуміння державного управління, необхідно сказати, що воно охоплює діяльність:

а) органів виконавчої влади - за рахунок здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямованої на втілення в життя приписів норм законів;

б) органів законодавчої та судової влади - за рахунок законотворчої діяльності та здійснення правосуддя;

в) інших державних органів, які не належать до певних гілок влади - прокуратури, Центральної виборчої комісії, Національного банку тощо;

г) недержавних органів (органів місцевого самоврядування, громадських організацій) в ході реалізації ними делегованих державою повноважень.

Свого найбільшого розвитку широке розуміння державного управління набуло в радянський період існування нашої держави, коли у практику втілювалась ідея, за якої ради являють собою не тільки органи законодавчої (представницької) влади, а й органи, що безпосередньо здійснюють державне управління.

Державне управління у вузькому розумінні – це виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій. Слід зазначити, що поряд із органами виконавчої влади, для яких виконавчо-розпорядча діяльність є основною (саме тому вказані органи і є «серцевиною» державного управління у вузькому розумінні), державне управління у своїй частині реалізують також інші органи та посадові особи (Президент України, прокуратура, недержавні органи під час виконання делегованих повноважень тощо). Особливість щодо вказаної діяльності інших (не виконавчих) органів, яка дозволяє чітко відмежувати широке і вузьке розуміння державного права, полягає у наступ-

ному. Лише та частина з усієї сукупності видів діяльності державних органів, що має виконавчо-розпорядчий характер, входить складовою у державне управління (в його вузькому розумінні). Причому така діяльність не є провідною для вказаних органів, вона має другорядний, допоміжний, внутрішньо організаційний характер. Слід зазначити, що в адміністративному праві саме вузьке розуміння державного управління є основним, тому що такий підхід дозволяє якісно аналізувати виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади (для яких державне управління є основним напрямом діяльності), а також внутрішньо організаційну діяльність у рамках функціонування інших державних органів [15, с. 18].

До визначення публічного адміністрування теж існує два підходи.

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які: пов’язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою; мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; пов’язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах.

У вузькому розумінні публічне адміністрування пов’язане із виконавчою гілкою влади і розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [8, с. 4].

Таким чином, і державне управління й публічне адміністрування мають і широке й вузьке розуміння та за вищезазначеними визначеннями дуже схожі. Проте державне управління відноситься до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного.

Публічне адміністрування є близьким поняттям до публічного управління (врядування) і деякі дослідники їх навіть вживають як синоніми. Проте ці терміни зовсім різні.

Розглянемо ці поняття у такому розрізі:

Державне управління – Публічне адміністрування – Публічне управління

Публічне адміністрування є зв’язком між державним та публічним управлінням.

Низка науковців, серед яких О. Босак, М. Міненко, Ю. Сурмін, вважають публічне адміністрування перехідною ланкою або етапом від державного управління до публічного врядування.

О. Босак зазначає, що у державному секторі модель публічного адміністрування («бюрократична модель») трансформувалась у модель публічного управління («ринкова модель») [2].

М. Міненко вважає, що у державному секторі «бюрократична модель» перетворилася у «ринкову модель»: акценти змістилися з виконання роботи згідно з інструкціями і чіткими правилами на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів. Це спонукало до того, що відбулася трансформація «державного управління» в «публічне адміністрування», а з часом і у «публічне управління» [14].

Інші науковці, серед яких А. Колодій, В. Мартиненко, Ю. Шаров, визначають публічне адміністрування частиною управлінського процесу, складовою публічного управління.

А. Колодій стверджує, що публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [2, с. 489].

В. Мартиненко зазначає, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного урядування через свої виконавчі структури [13, с. 20-21].

Звернемось до етимології слів та проаналізуємо пари «державний – публічний» та «управління – адміністрування». Безумовно поняття «публічний» є більш широким ніж «державний» і містить у собі такі дефініції як «державний», та ще й інші: «суспільний, народний, загальнонародний, загальнодоступний, комунальний, відкритий, гласний». Тобто при вживанні «публічний» у сфері ми маємо на увазі: те, що належить до органів виконавчої влади, адміністративного апарату, органів місцевого самоврядування, суспільне, належить народові.

Що стосується «управління», воно включає і «адміністрування» і «керування, волюнтаризм, керівництво, організацію».

Таким чином, публічне адміністрування є складовою публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів.

В енциклопедії державного управління зазначено, що публічне урядування означає вироблення і здійснення публічної політики [7, с.489].

На нашу думку, публічне управління – є суспільним управлінням, яке здійснюється через надання влади суспільству – через децентралізацію, і чим більше управління стає децентралізованим – тим більше воно є публічним. При наявності рис публічності державне управління через впровадження публічного адміністрування перетворюється на публічне управління.

Процес здійснення публічного управління забезпечується через публічні адміністрації.

Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних структур та повноважних осіб, які здійснюють публічне урядування й адміністрування. До складу публічної адміністрації входять органи виконавчої влади, адміністративний апарат та виконавчі органи місцевого самоврядування [5, с. 21].

Метою управління є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними, а його суттю – здійснення керуючого впливу на відповідні об'єкти. Об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють [12, с. 35].

У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство.

Разом з тим, потрібно пам'ятати, що всі види управління підлягають конституційному та іншому правовому регулюванню, які встановлюють тісний взаємозв'язок державного управління з іншими видами управління; взаємопов'язані між собою, доповнюють, замінюють, посилюють або послаблюють одна одну; в кожному історичний момент володіють своїм рівнем розвитку, в якому висловлюється їх здатність управляти відповідними об'єктами управління. Не можна тому до якого-небудь виду управління підходити абстрактно, виходячи з яких-небудь переваг, як це робиться сьогодні стосовно менеджменту. Завжди треба бачити реальну керованість цих процесів, явищ і відносин, якими слід керувати з боку конкретних суб'єктів управління [1, с. 30].

У державному управлінні до суб'єктів управління належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями) [12, с. 36].

У публічному адмініструванні суб'єктом виступають публічні адміністрації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підводячи підсумки, необхідно зазначити, що державне управління та публічне адміністрування є підвидами (складовими) соціального управління. Публічне адміністрування є зв'язком між державним управлінням і публічним управлінням і забезпечує організацію та втілення його рішень. Ключовими елементами для державного управління є держава і державна влада, а для публічного адміністрування – суспільство та публічна влада. У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство. Для державного управління характерний авторитаризм, а для публічного адміністрування – демократія. Таким чином публічне адміністрування впроваджує демократичні цінності та сприяє сталому розвитку нашої держави в процесі суспільної трансформації.

Література:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополн. / Г. В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.
2. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління / О.В. Базарна // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля: Збірник наукових праць. – Луганськ: 2012. – № 1, ч. 2. – с. 59-64.
3. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О.З. Босак // Державне управління: теорія та практика: Збірник наукових праць. – Х.: Вид-во "Магістр", 2010. – № 2.
4. Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН [Електронний ресурс] // <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>
5. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту: наук.-метод. посіб. / авт. кол.: А.Ф. Колодій, М.З. Буник, П.М. Петровський та ін. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.
6. Енциклопедія державного управління. [Текст] у 8 т. – Т. 1. Теорія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. - К.: НАДУ, 2011. – 747 с.
7. Енциклопедія державного управління. [Текст] у 8 т. – Т. 8. Публічне урядування / наук.-ред. кол.: В.С. Загорський [та інш.] – Львів: ЛРІДУ, НАДУ, 2011. – 712 с.
8. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2010. – 28 с.
9. Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД-2010) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dovidnyk.in.ua/directories/2010kved>
10. Кондратюк Т.В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління / Т.В. Кондратюк // Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць, серія «Управління». – К.: 2010, № 3. – с. 297-305.
11. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]. - К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
12. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. - Вид. 2-ге, доп. та перероб.- К.: Атіка, 2003. – 576 с.
13. Мартиненко В.М. Демократичне урядування: проблеми теорії та практики / В.М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика: Зб.наук.праць - Х.: Вид-во "ДокНаукаДержУпр", 2010. - № 1. – С. 16-22.
14. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства / М.А. Міненко // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне фахове видання [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=581>
15. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник/ С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.

Володимир ЄГАНОВ

ДОСЛІДЖЕННЯ СТИЛЮ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ)



ЄГАНОВ

Володимир

Володимирович,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: у статті запропоновано оптимальну процедуру дослідження стилю державно-управлінської діяльності.

Ключові слова: державне управління, стиль державно-управлінської діяльності, процедура, аналіз.

УДК 334.73.01

Постановка проблеми. Реалії сучасного політичного життя наочно свідчать що на даний момент Україна вкотре переживає той історичний період який має стати для неї вирішальним. Так звана “перевірка на жорсткість” яка відбувається нині для молодшої української демократії, незважаючи на складність внутрішньополітичної ситуації, має продемонструвати незворотність проголошеного на вищому державному рівні курсу з досягнення нової якості життя громадян, запровадження європейських соціально-економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства та країни. Однак надання якісних управлінських послуг населенню, що є головним завданням органів лади будь-якого рівня, часто ускладнюється переважно наявністю застарілого стилю діяльності, у більшості випадків успадкованого ще за радянських часів. Наведене, в контексті об’єктивно існуючої необхідності оновлення стилю державно-управлінської діяльності, актуалізує питання щодо процедури його діагностування у владних установах будь-якого рівня з метою підвищення результативності роботи останніх.

Мета статті. У зв’язку з цим метою даної публікації є обґрунтування та вибір оптимальної процедури дослідження стилю державно-управлінської діяльності в органах влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання управлінського стилю постійно перебувають у полі зору сучасних науковців. Вагомий внесок у розробку теоретичних та практичних досліджень стилю в управлінні зробили такі вчені як Г. Атаманчук, Р. Войтович, В. Князев, Н. Мельтюхова, М. Мурашко, Н. Нижник, Г. Одінцева та ін.

Окремі аспекти соціологічних досліджень, зокрема стосовно питань управлінських стилів висвітлювалося такими дослідниками як А. Даниленко, Г. Зміївський, А. Коростельов, Є. Лодатко, Б.Савченко, С. Поляков, А. Куртов, та ін.

Вклад основного матеріалу. Переходячи безпосередньо до розгляду процедурної частини аналізу необхідно зупинитися на структурній складовій анкет для експертного опитування як основного методу соціологічного дослідження стилю державно-управлінської діяльності.

Структура анкети для всіх без виключення експертних опитувань у будь-яких сферах суспільного життя головним чином пов’язана з одного боку – з формальними вимогами соціологічної науки, а з іншого – існуючим досвідом проведення аналогічних досліджень. Як показує практика, обсяг анкети для експертного опитування має відповідати двом, на перший погляд, взаємно протилежним критеріям – короткості та змістовності. Короткість анкети з дослідження стилю державно-управлінської діяльності полягає у дотриманні такої кількості поставлених запитань, яка б не втомлювала опитуваного керівника, виключаючи можливість надання хаотичних відповідей. Змістовність її означає якісну характеристику поставлених запитань, відповіді на які мають надати інтерв’юєру максимально можливу кількість аналітичної інформації.

Наступним етапом формування анкети є визначення групи експертів. Враховуючи характерні відмінності державно-управлінської діяльності охарактеризуємо її кількісний та якісний склад.

Розгляд наукових джерел [3, 4, 5] свідчить, що в соціології необхідна кількість експертів для подібного роду досліджень зазвичай варіюється у межах від п'ятнадцяти до тридцяти осіб, які мають бути рівномірно розподілені по відповідних підгрупах (категоріях анкети) за характерними ознаками. Однак зауважимо, що остаточна кількість респондентів визначається виключно метою кожного конкретного дослідження. Так, виходячи з мети, завдань та теоретичного підґрунтя проблеми, склад експертної групи доцільно сформувати на основі чотирьох частин, які відповідним чином складаються з представників законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також незалежних експертів.

Першу частину групи експертів слід скласти з депутатів, що здійснюють представницькі повноваження на територіальному рівні та за своїми обов'язками мають опосередкований вплив на державно-управлінську діяльність. Слід відзначити, що враховуючи відсутність службової ієрархії цих посад, дану частину експертів буде логічним рівномірно розподілити на підгрупи (категорії анкет) за ознакою відповідного рівня здійснення депутатських повноважень.

До складу другої частини експертної групи, беручи до уваги принцип розподілу влади в Україні, доцільно включити представників органів державного управління та місцевого самоврядування, з відповідним розділенням по категоріях анкети за існуючою функціональною специфікою діяльності у відповідних органах влади.

Третя частина групи експертів має складатися з представників судової гілки влади, причому її розподіл на категорії, у даному випадку, не має практичного сенсу через фактичну необмеженість терміну перебування більшості суддів на посаді та відсутність такої ярко вираженої специфіки в роботі органів юстиції (наприклад, використання виключно нормативно-правового підходу) як у державному управлінні.

Четверту з зазначених частин слід сформувати на основі групи незалежних експертів, яка буде містити в собі підгрупи науковців у сфері державного управління і журналістів, які висвітлюють роботу органів влади та публікують матеріали з політико-правової тематики. Доповнити ці підгрупи, не зважаючи на очевидну "відносну незалежність", слід активними представниками політичних партій, які обіймають в них керівні посади. З метою забезпечення принципу плюралізму у відповідях експертів, під час здійснення такого дослідження, слід максимально розширити спектр політичних сил, представники яких мають брати в ньому участь. Практична цінність використання даної частини експертної групи полягає в отриманні так званого "погляду збоку" на досліджувану проблематику, що має забезпечити відповідний рівень об'єктивності одержаних у подальшому даних.

Таким чином, підводячи підсумок вищесказаному, структура експертної групи для аналізу стилю державно-управлінської діяльності може мати загальний вигляд, наведений на рис. 1.

В інших дослідженнях аналогічної проблематики загальна структура експертної групи, рівно як і її кількісний склад, може варіюватись залежно від рівня досліджуваного стилю державно-управлінської діяльності: конкретного управлінця, органу влади або держави взагалі. Відповідним чином може змінюватися й рівень органів державного управління та місцевого самоврядування, представники яких беруть участь в опитуванні.

Розпочинаючи розгляд структури запитань анкет для експертних опитувань з проблематики стилю державно-управлінської діяльності, нагадаємо, що вона має містити в собі як загальні соціологічні так і конкретні державно-управлінські запитання. Стандартні соціологічні запитання складатимуть найменшу частину від усього обсягу анкети, та з точки зору управлінської науки, є хоча й необхідною, але все ж таки формальністю, яка має практично забезпечити формування в подальшому належних дослідницьких висновків.



Рис. 1. Орієнтовний склад експертної групи для дослідження стилю державно-управлінської діяльності

Інша, значно більша частина анкети має містити у собі комплекс запитань, що безпосередньо пов'язані із сутністю проблеми що розглядається. Тому, особливо не поглиблюючись у соціологічний аспект, зосередимось переважно на запитаннях, які формують наукову державно-управлінську складову дослідження стилю діяльності органів влади.

Переходячи до цієї стадії формування майбутнього експертного опитування, досліднику слід визначитися із безпосередньою розстановкою запитань в середині анкети. У відповідності з загальнонауковим підходом до проведення подібних досліджень, структурна побудова запитань має відповідати принципам: наукової обґрунтованості, логічної структурованості та завершеності.

Перший з них полягає в урахуванні та дотриманні під час формування структури запитань, дійсних науково-теоретичних засад державного управління, тоді як другий та третій принципи забезпечують таку її побудову, яка дозволяє дослідникові, чітко дотримуючись засад формальної логіки, отримувати відповіді респондентів протягом усього процесу опитування, із обов'язковим висвітленням кожного з запланованих раніше питань. Так, наприклад, під час проведення раніше дослідження, виходячи з його конкретних завдань, загальну сукупність запитань анкети доцільно розподілити на декілька логічних блоків, надаючи їм для зручності користування умовні назви.

У першому блоці “загальні засади державно-управлінської діяльності”, відповідно до другої з визначених вимог до загальної структури анкети, необхідно провести визначення рівня розуміння респондентами загальної проблематики стилю державно-управлінської діяльності. При цьому, враховуючи вищезгадані принципи побудови структури, слід обов'язково розставити запитання саме у такій логічній послідовності, яка б дозволила всебічно з'ясувати існуючу думку експертів стосов-

но предмету дослідження. Так, респондентам слід запропонувати охарактеризувати різницю між управлінською та державно-управлінською діяльністю, визначити основний результат, відмінності та зміст останньої. Доцільно також дослідити критерії оцінки експертами ефективності управління в органах влади. Логічно завершити даний блок мають запитання стосовно визначення чинників, які найбільш впливають на стиль державно-управлінської діяльності індивідуального, організаційного та загальнодержавного рівнів.

Другий блок – “діяльність керівників в органах влади” слід присвятити питанням, відповіді на які мають розкрити думку експертів стосовно стилю державно-управлінської діяльності на рівні, що розглядається у кожному окремому дослідженні. Як вже зазначалося вище, цільовим рівнем даного перспективного дослідження є обласний. Виходячи з цього, більшість запитань даного блоку стосуватиметься індивідуального рівня стилю державно-управлінської діяльності, як відповідної складової рівня організаційного [2]. Тому, орієнтовними напрямками постановки запитань у даному випадку слід обрати з’ясування орієнтирів роботи керівників під час здійснення службових обов’язків; визначення необхідних якостей та характеристик особистості керівників [1], критеріїв оцінки їх потенціалу до ефективної співпраці тощо. Також, виходячи з попередніх наукових опрацювань, доцільно дослідити думку експертної групи з питань належного рівня знань, вмінь, навичок, та досвідченості, якими мають володіти сучасні керівники, що дозволить у подальшому сформулювати підґрунтя для майбутніх умовиводів стосовно необхідного стилю.

Сутність застосування третього логічного блоку – “деякі особливості функціонування органів влади”, полягає у тому, щоб надаючи респондентам можливість оцінити загальну ефективність діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, дозволити досліднику отримати чітке уявлення про необхідність оновлення її стилю. Сприяти цьому мають відповіді членів експертної групи на запитання, пов’язані із відокремленням найбільш характерних ознак існуючого стилю діяльності в органах влади, що розглядаються, та визначенням можливих напрямків його покращення. Необхідним також бачиться з’ясування деяких аспектів роботи державно-управлінських структур, пов’язаних із існуючими підходами до планування їх діяльності та забезпечення комфортного внутрішнього організаційного психологічного середовища для співробітників. Окрім наведеного, у даному блоці запитань доцільно обговорити також можливість застосування в діяльності органів влади технологій, підходів та методів, що використовуються в управлінні організаціями приватного сектору економіки.

Останній логічний блок анкети – “декілька слів про Вас” має бути представлений так званою “соціологічною частиною”, та формуватися на основі запитань, щодо визначення гендерного, вікового та освітнього рівня учасників опитування.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, стає можливим представити універсальну структуру запитань анкети для будь-яких експертних опитувань щодо аналізу стилю державно-управлінської діяльності (рис. 2.).

Наступним етапом у підготовці проведення експертного дослідження стилю державно-управлінської діяльності, на якому слід зупинити увагу, є формування безпосередньо змісту запитань анкети. Не викликає сумнівів, що включення до анкети тих чи інших запитань головним чином обумовлене усією сукупністю наведених вище вимог і обмежень, пов’язаних з метою та задачами кожного конкретного дослідження, специфікою його об’єкту, безпосередньою структурою та логікою побудови опитування. До цього звичайно додається наукова обґрунтованість, яка у поєднанні з авторським баченням проблематики, остаточно й вирішують доцільність постановки перед респондентами кожного запитання.

Тому, абстрагуючись певним чином від детального розгляду кожного запитання та можливих варіантів відповідей, висвітлимо докладніше можливий підхід до формулювання лише декількох з них, що гіпотетично мають викликати певні труднощі у дослідників.

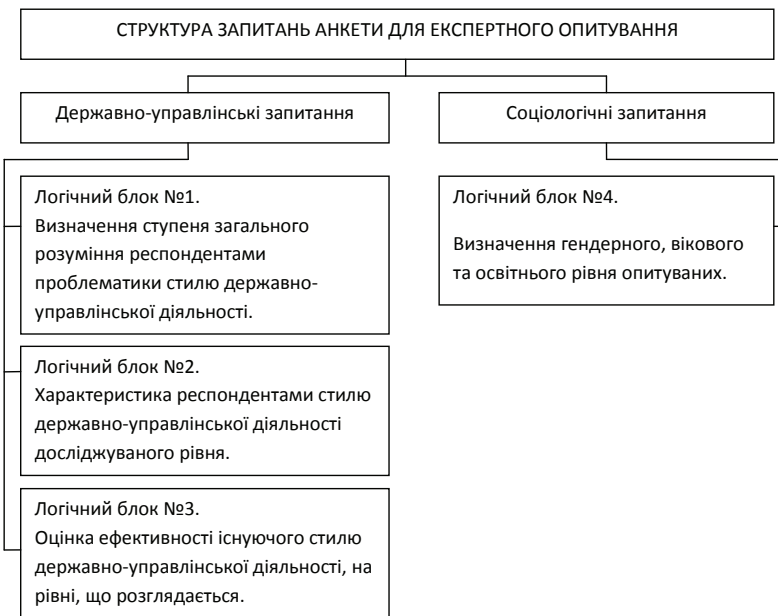


Рис. 2. Складові загальної структури запитань для експертних опитувань з проблематики стилю державно-управлінської діяльності

Мова йде про комплекс запитань, відповіді на які мають надати науковцям емпіричні дані стосовно характеристик існуючого стилю діяльності в органах державного управління та місцевого самоврядування з метою формування в подальшому пропозицій щодо його оновлення.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, підводячи загальний підсумок наведеному, стає можливим схематично відобразити основні етапи проведення дослідження існуючого стилю діяльності в органах державного управління та місцевого самоврядування (рис. 3.).

Слід відмітити, що дотримання даної схеми під час аналізу існуючих стилів діяльності в органах державного управління та місцевого самоврядування має не обов'язковий, а виключно рекомендаційний характер. Як вже неодноразово підкреслювалося вище, будь-який з науковців, виходячи з об'єктивних передумов кожного окремого дослідження, має сформулювати чіткі відповідні власні уявлення про ознаки, характер та структуру його здійснення. Головною ж ознакою даної схеми є універсальність, яка будучи вираженою у поєднанні підходів класичної соціології та сучасних засад теорії державного управління і менеджменту до аналізу стилів державно-управлінської діяльності забезпечує можливість її застосування безвиключно в кожній функціональній сфері. Виходячи з цих міркувань, наведену схему слід розглядати в якості базової для проведення будь-яких подібних досліджень, зважаючи на те, що вона є не статичною, а динамічною, тобто такою, що залишає можливість відповідної модифікації для здійснення аналізу стилів державно-управлінської діяльності інших рівнів.

Звичайно, перевірка практикою як даної схеми, так і всіх викладених вище теоретичних умовиводів, має здійснитися в процесі безпосереднього здійснення анкетування та аналізу отриманих аналітичних матеріалів, але вже на даний момент можна констатувати наявність необхідного підґрунтя, яке дозволяє певним чином стверджувати, що застосування такого підходу в якості єдиного, дозволить суттєво спростити проведення аналогічних досліджень, тим самим вже сприяючи підвищенню дієвості органів державного управління та місцевого самоврядування.

Продовжувати ж загальне дослідження проблематики оновлення існуючого стилю діяльності органів влади України доцільно в напрямку практичної апробації теоретичних матеріалів, викладених у цій статті.

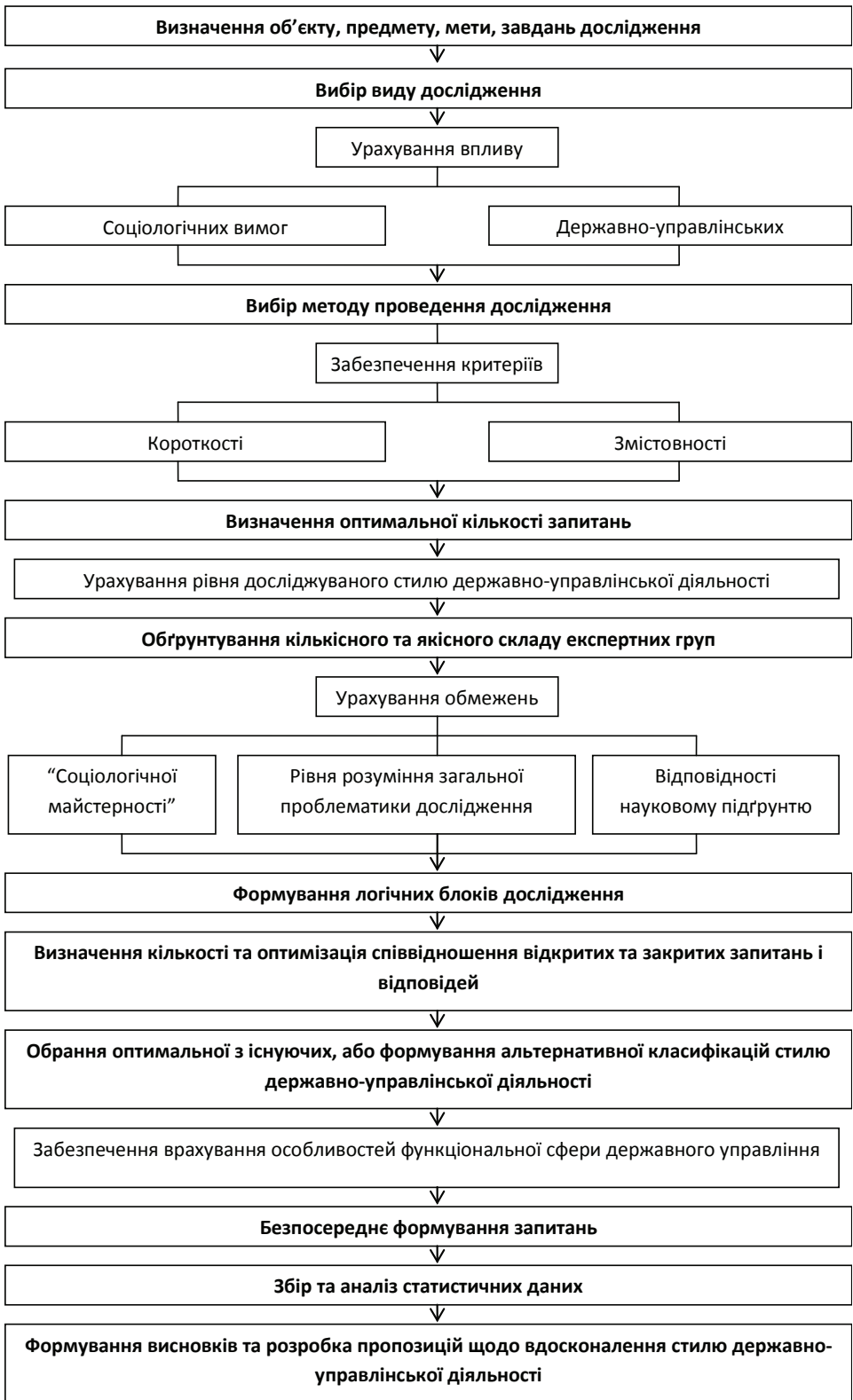


Рис. 3. Схема проведення дослідження існуючого стилю державно-управлінської діяльності

Література:

1. Дзвінчук Д. Актуальні якості державних службовців і підвищення їх кваліфікації / Д. Дзвінчук // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. Ред.. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – В 4 ч. Ч IV. – 516 с.
2. Єганов В.В. Чинники формування стилю державно-управлінської діяльності / В.В. Єганов // Держава та регіони Серія: Державне управління. – Запоріжжя: ГУ “ЗІДМУ”, 2006. – №4 – 283 с.
3. Опитування громадської думки. Як оцінити якість результатів опитування? Як проводити опитування? Як використовувати отримані дані? Для журналістів і політиків. – К. : Фонд “Демократичні ініціативи”, 2005. – 88 с.
4. Основы прикладной социологии. Под ред. Шереги Ф.Э., Горшкова М.К. – М. : Интерпракс, 1996. – 184 с.
5. Стоянов С. Эмпирическое социологическое исследование / С. Стоянов. Пер. с болгарского И.С. Морозовой, Р.Е. Мельцера. – М. : “Прогресс”, 1975. – 383 с.

Володимир БОДЕЛАН

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ СТРУКТУРИ: ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ ЧИННИКІВ ЇХ ПОБУДОВИ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



**БОДЕЛАН
Володимир
Русланович**

начальник Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Одеській області, здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України, м. Одеса.

Анотація: у статті проаналізовано організаційно-функціональну структуру Головного управління ДСНС України в Одеській області. Визначено особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління.

Окреслено проблеми й питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: організаційно-функціональна структура, організаційний механізм, механізми державного управління, сфера захисту населення від надзвичайних ситуацій.

УДК 342.5

Постановка проблеми. Природні, екологічні, техногенні і технічні явища, які відбуваються щороку у всьому світі, визначають кількість, небезпечність і складність надзвичайних ситуацій. Глобальні зміни клімату на планеті, поглиблення процесу глобалізації, прогресуючий антропогенний вплив у поєднанні із недотриманням норм і правил безпечного провадження господарської діяльності, інтенсифікують небезпеку виникнення аварій і катастроф. Вони стають усе більш масштабними і небезпечними для населення, природного середовища й стійкого функціонування економіки, призводять до значних матеріальних та соціальних збитків. Відповідно, це призводить до появи нових, ускладнених завдань щодо реалізації державної політики у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій, а відтак і безперервного пошуку шляхів удосконалення форми та змісту здійснення державного управління.

Мова про найважливіше соціальне завдання сьогодення – забезпечення посилення управлінського впливу шляхом постійного удосконалення його форм і методів. Це потребує ґрунтовних досліджень станів і властивостей відповідних об'єктів та суб'єктів управління, механізмів забезпечення їх ефективного функціонування. Тобто, перегляду потребують як правовий, організаційний, фінансовий механізми державного управління, так і механізми організації державного адміністрування в цілому, оптимізація організаційних структур зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання організації управління захистом населення і території від надзвичайних ситуацій достатньо ґрунтовно досліджують Т.Білоус, Н.Клименко, М.Козяр, В.Ліпкан, Н.Нижник, Г.Обиход, В.І. Пліско, Г.Ситник, С.Сморгунов, О.Труш, В.Чмига та ін., фокусуючи свою увагу на їх вирішенні на державному рівні.

Щодо дослідження механізмів державного управління, їх складових та змістовного наповнення, то вони є предметом наукових пошуків багатьох зарубіжних та вітчизняних науковців, таких як: В.Авер'янов, Г.Атаманчук, В.Афанасьєв, В.Бакуменко, Є.Григоніс, Н.Єсипчук, В.Керецман, М.Круглов, П.Надолішній, Л.Приходченко, О.Оболєнський, Г.Одінцова, Ю.Тихомиров, Л.Юзьков. Вказані дослідження є міцним підґрунтям для дослідження організаційного механізму. Однак вони, в основному, розглядають механізми державного управління, які функціонують в органах публічної влади без врахування галузевої специфіки.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Зміни, що відбуваються в суспільстві, не можуть не позначатися на виникненні надзвичайних ситуацій. Це спонукає до гнучкості, адаптивності тих структур, які покликані їх запобігати, захищати населення.

Відтак, визначення ефективної структури системи управління є одним із найважливіших завдань, оскільки вона має враховувати

всю складність зв'язків та специфіку взаємодії між різними об'єктами і суб'єктами управління, багатоманітність, і навіть протирічливість, цілей, досягнення яких вона покликана забезпечувати.

Тому *метою і завданням статті* є на основі аналізу організаційно-функціональних структур Головного управління ДСНС України в Одеській області визначити особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління, що й визначило логіку побудови дослідження.

Виклад основного матеріалу. Виступаючи головною передумовою підвищення ефективності управлінського процесу, механізм державного управління має відповідне змістовне наповнення. Зокрема, відмінними рисами механізму державного управління є [6]:

- необхідна і достатня конкретизація цілі;
- оптимізація режимів функціонування керованої системи;
- раціоналізація організаційної структури на основі програмно-цільового і процесного підходів;
- забезпечення відповідного інформаційного забезпечення (проходження об'єктивної інформації та інформатизація управлінського процесу в цілому).

При цьому, причинно-наслідкові зв'язки між цілями, функціями та структурою механізму, ресурсною забезпеченістю залежать від усвідомлення учасниками управлінського процесу важливості сформульованої мети, нормативно-правової визначеності, інформаційного забезпечення тощо.

У зв'язку з цим, при дослідженні організаційного механізму структурних підрозділів органів виконавчої гілки влади слід акцентувати увагу на типових елементах організації державного управління [7]:

- загальна система державного управління у сфері, галузі, що включає в себе статус і функції спеціальних та інших органів, що діють в них;
- набір адміністративно-правових регуляторів, характерних для даної сфери, галузі;
- комплект, стандарт необхідних правових актів та інших регулюючих документів;
- механізм державного контролю та нагляду;
- низові організації – об'єкти управління;
- інформаційне забезпечення;
- ступінь участі громадян та їх об'єднань.

Адже конкретизація, обсяг та співвідношення вказаних типових елементів організації державного управління визначається особливостями та специфікою тієї чи іншої галузі. Різні комбінації елементів дозволяють гнучко реагувати на виклики сьогодення і водночас, забезпечувати сталість та безперервність управління. Однак, в будь-якому випадку, їх закріплення в певному класифікаторі, тематичних законах сприяє: забезпеченню найбільш адекватного адміністративно-правового впливу в сферах державного та суспільного життя; підвищенню ефективності організації та діяльності управлінських органів.

Серед сучасних систем управління, що забезпечують функціонування всієї організації оптимальним чином, дослідники виокремлюють двох-, трьох-рівневі схеми організації системи управління, деревовидні, ромбовидні та комбіновані ієрархічні структури [8].

Основне призначення організаційних елементів у складі комплексного механізму управління полягає у формуванні і посиленні організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи управління. Відтак, ефективність структури управління визначається не стільки самою структурою, скільки тим організаційним механізмом, що діє в межах цієї структури [4]. Відтак, оцінити ефективність структури управління можна спільно з оцінкою ефективності організаційного механізму.

Організаційна структура є сукупністю управлінських ланок і організаційних зв'язків між ними щодо реалізації цілей і завдань держави загалом чи на окремому напрямі.

Організаційна структура державного характеризує відносини сукупності ланок та наявних організаційних зв'язків між ними, які виражають взаємодію і координацію елементів усередині даної системи. В основу її взаємодії і координації покладено цілі і завдання, що реалізуються через функції. При цьому функції є визначальними щодо організаційної структури, вони обумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи і архітектуру цієї системи. Тобто, органічний взаємозв'язок організаційної структури і функціональної структури на практиці призводить до того, що вони постають як єдине ціле, як організаційно-функціональна структура, побудована за принципом розподілу функцій по вертикалі і горизонталі структури. Теоретико-методологічну основу її формування і функціонування складають:

- загальні чи загальносистемні принципи (системності, багатоманітності, унікальності, законності, поділу влади, демократизму, прозорості, правової впорядкованості, наукової обґрунтованості, ін.);

- організаційно-технологічні принципи (насамперед всього структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні).

Таким чином, організаційно-функціональна структура є сукупністю (системою) підрозділів і державних організацій в єдності їх функцій, повноважень і організаційних зв'язків, яка забезпечує цілісний управлінський вплив. Практика переконливо свідчить, що формування організаційно-функціональної структури має здійснюватися за відомим принципом Г. Чандлера «стратегія визначає структуру» шляхом: виділення цілей і під цілей; визначення необхідних функцій і підфункцій для їх реалізації; створення відповідних структур для виконання визначених функцій.

При цьому важливо враховувати той факт, що зазвичай кожна функція реалізується не однією структурою, а певною сукупністю їх [1]. Це означає, що управлінські функції мають бути сумісними за спрямованістю, предметом, змістом і формами здійснення; забезпечувати зосередження достатньо насиченого, концентрованого їх обсягу та багатоманітності. І, звичайно ж, управлінські функції потребують адекватного їх змісту і обсягу наповнення організаційними, юридичними, інформаційними та іншими ресурсами. В цілому це надаватиме можливість самостійно реалізувати комплексні управлінські завдання, в загальній сукупності і комбінуванні відповідаючи місцю, ролі і цілям підсистеми управління.

Таким чином, при побудові організаційно-функціональної структури мають встановлюватися чітко видимі субординаційні взаємозв'язки, що виділяють керівні центри, виконавчі процеси, обслуговуючі дії, лінії підпорядкування і контролю. А також має відбуватися:

- раціональний розподіл загального обсягу організаційного потенціалу по вертикалі і по горизонталі;

- обов'язкове формування координаційних, горизонтальних взаємозв'язків між одно- і різновидовими елементами та з виділенням реординаційних (ініціюючих знизу) взаємозв'язків (забезпечується самостійність і самокерованість елементів нижчого рівня, а також їх здатність впливати на вищі рівні);

- погоджена «розстановка» людських ресурсів і технічних засобів управління, що забезпечує підвищення продуктивності управлінських зусиль.

Це надасть змогу загальне, колективне здійснення управлінських функцій і повноважень підсистеми управління органічно поєднувати з індивідуальним і відповідальним веденням конкретної управлінської роботи. І це є надзвичайно важливо, з врахуванням специфіки діяльності системи попередження та захисту населення від надзвичайних ситуацій.

Для реалізації державної політики у сфері цивільного захисту на всіх рівнях створюється підсистема єдиної системи цивільного захисту – сукупність підпоряд-

кованих спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади функціональних та територіальних органів управління, на які покладаються визначені законом завдання у конкретних формах попередження захисту населення від надзвичайних ситуацій.

Специфіка діяльності структурних підрозділів системи попередження та захисту населення від надзвичайних ситуацій на всіх рівнях обумовлюється тим, що це не тільки забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, техногенної та пожежної безпеки, запобігання надзвичайним ситуаціям та їх ліквідації, а й організація ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, проведення пошуково-рятувальних робіт, а також виконання невідкладних робіт у мирний час та особливий період при загрозі або виникненні надзвичайної ситуації. Це потребує здійснення державного нагляду і контролю за виконанням вимог нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, профілактики травматизму невиробничого характеру, діяльністю та готовністю аварійно-рятувальних формувань і служб до дій за призначенням та здійснення заходів щодо запобігання цим ситуаціям. А також здійснення аналізу та прогнозування ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, визначення показників ризику виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах і територіях, здійснення комплексу оперативних та довгострокових заходів щодо попередження і нейтралізації загроз виникнення надзвичайних ситуацій.

Виконання покладених функцій відбувається шляхом здійснення реорганізації та подальшого удосконалення структури органів управління, сил та засобів: оптимізації організаційно-штатної структури, визначення чисельності, розміщення в усіх регіонах України за принципом достатності, оптимальності, функціональної різноманітності, з урахуванням техногенного навантаження на території та їх екологічного стану, а також завдань особливого періоду. Відповідно, спроб оптимізувати організаційно-функціональну структуру на всіх рівнях системи попередження та захисту населення від надзвичайних ситуацій тривають повсякчас. Навіть побіжний ретроспективний огляд сповна в цьому переконає. Так, удосконалення пожежно – рятувальної структури області у 2005 році надало змогу виконувати чимало нових функцій у рятуванні людей не лише на пожежах, а і на воді, при повенях та інших надзвичайних ситуаціях, екологічних та техногенних аваріях. Вже у 2009 році було створено окремий територіальний орган Державної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки, ухвалено рішення і створено Одеське міське управління МНС. З метою підвищення оперативності та мобільності аварійно-рятувального загону спеціального призначення, передбачено дислокацію окремих аварійно-рятувальних відділень, не тільки в центрі, а і у південних і північних районах області. Підвищення ефективності експлуатації кожної пожежно-рятувальної служби, покращення умов роботи самих рятувальників для досягнення найкращого результату в попередженні і ліквідації надзвичайних ситуацій стало можливим шляхом придбання сучасної пожежно-рятувальної техніки та устаткування, будівництва нових пожежно-рятувальних депо.

Разом з тим, необхідність дотримання вимог щодо побудови організаційно-функціональної структури найяскравіше проявляється при спробах оптимізувати діяльність структурних підрозділів без врахування специфіки тих функцій, які їм притаманні. Маються на увазі зміни, які відбулися в 2011 році та були спрямовані на реформування існуючої структури Державної аварійно-рятувальної служби. Зокрема, відмова від існуючої на той час системи керівництва підрозділами могла б призвести до усунення всіх підрозділів від функції загальної координації та вивести всі підрозділи області в безпосереднє підпорядкування Головного управління, що в свою чергу, беручи до уваги велику кількість підрозділів області та значні відстані (від обласного центру до кордонів області сягає 300 км.), негативно вплинуло б на питання загальної організації службової діяльності особового складу підрозділів.

Слід уточнити, що відповідно до Постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження Типового статуту державної аварійно-рятувальної служби» [5] Державна аварійно-рятувальна служба повинна мати самостійний баланс, реєстраційні рахунки в установах Державного казначейства, печатку із зображенням Державного герба України зі своїм найменуванням та бути юридичною особою. Адже джерелами її фінансування є кошти, одержані в установленому порядку від плати за постійне обов'язкове обслуговування на договірній основі, надані послуги, виконані роботи, інші джерела, не заборонені законодавством. Служба має право утворювати фонди (розвитку, споживання, соціального забезпечення тощо), призначені для покриття витрат, пов'язаних із її діяльністю. Це обумовлює необхідність обслуговувати власні рахунки та здійснювати контроль за оборотом коштів, а також за якісним, у відповідності до чинного законодавства, складанням угод на обслуговування об'єктів на підвідомчій території. Тобто, існує нагальна потреба у функціонуванні власної фінансово-економічної служби для забезпечення діяльності Державної аварійно-рятувальної служби. Неможливість в подальшому наповнювати бюджет шляхом надання платних послуг і отримання благодійної допомоги від підприємств і організацій, та в цілому не здатність миттєво реагувати на надзвичайні події, відповідно, значно знизило б рівень організації службової діяльності, та негативно вплинуло ю на готовність підрозділів до дій за призначенням.

Таким чином, зазначене обґрунтування надало змогу залишити статус районних управлінь підрозділами (Котовського, Б.-Дністровського, Ізмаїльського та Роздільнянського районів) практично без змін, з подальшим функціонуванням в їх штаті фінансово-економічної служби та додатковим введенням по одній посаді фахівця з питань юридичного забезпечення діяльності, що суттєво зменшило імовірність корупційних випадків.

Це стало можливим завдяки злагодженому професійному виконанню організаційно-штатної роботи, під якою розуміється єдиний комплекс взаємопов'язаних заходів, які починаються з підготовки відповідних документів (структура, схема організації, штат), видання наказу про здійснення організаційно-штатних заходів і закінчуються наказом керівника про виконання зазначеної роботи. Сутність організаційно-штатної роботи складає постійна планова діяльність керівників усіх рівнів щодо удосконалення існуючих та розробки, втілення і освоєння нових організаційно-штатних структур в органах управління і підрозділах, спеціалізованих формуваннях, навчальних закладах, науково-дослідних установах та організаціях МНС України, яка спрямована на оптимальний розподіл та ефективне використання штатної чисельності, дотримання штатної дисципліни, раціональне витрачання коштів, що виділяються організаційними структурами для виконання покладених на них завдань та функцій.

Така діяльність здійснюється на підставі системного аналізу існуючої організаційно-штатної структури та перевірки її відповідності завданням, що вирішуються, з урахуванням аналізу їх застосування, розвитку та удосконалення техніки, змін завдань, умов розміщення та базування з метою раціонального використання штатної чисельності та зменшення витрат на її утримання. При цьому забезпечується відпрацювання оптимального варіанту організаційно-штатної структури, яка повинна найбільш повно реалізувати її можливості за призначенням.

Організаційно-штатну роботу здійснює відділ професійної підготовки на підставі Інструкції про організацію та здійснення організаційно-штатної роботи в МНС України [2], яка визначає єдиний порядок ведення організаційно-штатної роботи МНС України в підпорядкованих структурних підрозділах. Адже планування та здійснення організаційно-штатних заходів підпорядковане виконанню основного завдання – підвищення готовності організаційної структури до дій за призначенням.

Слід також додати, що з метою організації, розвитку і поширення системи інформування та консультування населення з питань реалізації державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і території від надзвичайних ситуацій та

запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невинного характеру, державного нагляду (контролю) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки на регіональному рівні при Головному управлінні ДСНС України в Одеській області у вересні нинішнього року відкрито Консультаційний центр. А також відповідно до наказу Головного управління ДСНС України в Одеській області [3] прийнято «Положення про Консультаційний центр Головного управління ДСНС України в Одеській області» та Регламент його роботи.

Діяльність Консультаційного Центру ґрунтується на принципах верховенства права, законності, відкритості, забезпечення якості безоплатної консультаційної допомоги. Його завданнями є:

- надання кваліфікованої інформаційної допомоги юридичним (не залежно від форм власності та виду діяльності) та фізичним особам з питань, віднесених до компетенції ДСНС України;
- створення необхідних умов для забезпечення населення своєчасною, достовірною та повною інформацією про діяльність ДСНС України;
- забезпечення якості та доступності адміністративних послуг для громадян;
- сприяння у розвитку громадської свідомості щодо особистої та колективної безпеки.

А також: організація та проведення семінарів, тренінгів, «круглих столів» з питань, віднесених до компетенції ДСНС України; проведення аналізу діяльності з інформування та консультування громадян щодо питань, віднесених до компетенції ДСНС України, з метою узагальнення та поширення практики роботи; надання інформації населенню щодо прав та обов'язків громадян України у сфері цивільного захисту; інформаційно-просвітницька робота та пропаганді знань серед населення з питань цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, а також роз'яснення правил поведінки та дій в умовах НС.

В цілому це надає можливості реалізовувати у діяльності структурних підрозділів Головного управління ДСНС України в Одеській області принципів відкритості та прозорості, забезпечуючи при цьому право громадян на доступ до публічної інформації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Досліджуючи організаційний механізм, варто враховувати два аспекти: теоретичні напрацювання та практичний досвід реалізації. Так, з теоретичної точки зору організаційний механізм є системою знань про сутність, закономірності дій та правила застосування методів і засобів цілеспрямованого систематичного регулюючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою переведення його в якісно новий стан. Щодо практичного застосування, то організаційний механізм державного управління є сукупністю:

- методів, засобів, інструментів та технологій, які використовуються органами влади для досягнення цілей;
- матеріальних і фінансових, інформаційних ресурсів, соціального та організаційного потенціалу;
- нормативно-правових актів, які сповна відображають взаємодію та причинно-наслідкові зв'язки різних елементів системи державного управління.

Їх органічне поєднання надає змогу ефективно функціонувати, розв'язувати складні проблемні питання із попередження та захисту населення від надзвичайних ситуацій.

Підсумовуючи, слід зазначити, що організаційно-структурні елементи системи управління мають бути функціонально узгоджені, а їх кількість об'єктивно обумовлена. Наслідком цього стане таке упорядкування структури різних ланок, що не призводитиме до посилення громіздкості системи управління в цілому, зниження її керованості. Крім того, з метою найбільш повної реалізації можливостей організа-

ційних структур необхідно намагатися максимально забезпечити їх стабільність, яка є одним із елементів, що сприяє підтриманню їх високої готовності. На практиці цього вдається досягти за умови дотримання вимог (наукових засад) до побудови організаційно-функціональних структур. Відтак, перспективами подальших наукових пошуків є дослідження складових комплексного механізму державного управління системою попередження та захисту населення від надзвичайних ситуацій. А саме – ресурсне забезпечення.

Література:

1. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджі ; за заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
2. Наказ МНС України «Про затвердження Інструкції про організацію та здійснення організаційно-штатної роботи в МНС України» від 20.06.2006 року №380 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mns.gov.ua/content/law_activity.html – Назва з екрану.
3. Наказ Головного управління ДСНС України в Одеській області «Про створення та організацію роботи Консультаційного центру Головного управління» від 30 серпня 2013 р. № 237 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odesa.mns.gov.ua/content/normdok.html> – Назва з екрану.
4. Понделков А.В. Проблемы эффективности государственной службы современной России в условиях административной реформы / Понделков А. В., Старостин А.М. // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. – № 2 (25) – С.275 – 284
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового статуту державної аварійно-рятувальної служби» від 17 серпня 2001 року №1058 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/188/98-вр>. – Назва з екрану.
6. Приходченко Л.Л. Сутність механізму забезпечення ефективного державного управління / Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарП НАДУ Магістр, 2010. – Вип.3 (30). – С. 3 – 13.
7. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С.482 – 483
8. Угольницький Г. Структурные особенности систем управления и методы управления / Угольницький Г., Усов А. // Проблемы теории и практики управления, 2007. – № 2 – С. 33 – 40

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ ПЛЮРАЛІЗМ СПІВРОБІТНИЦТВА В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ЯК ВІДДЗЕРКАЛЕННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ТЕРИТОРІЇ



**МАМОНОВА
Валентина
Василівна,**

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

Анотація: у статті узагальнено підходи до міжтериторіального, зокрема – міжмуніципального співробітництва, виявлено особливості організаційних форм його реалізації. Обґрунтовано організаційний плюралізм форм міжмуніципального співробітництва, серед яких – територіальні кластери, державно-приватне партнерство та ін. Визначено напрями удосконалення організаційно-правового механізму міжмуніципального партнерства.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво, територіальні кластери, державно-приватне партнерство, організаційний плюралізм, інтеграційний процес.

УДК 352.07

Постановка проблеми. В сучасних умовах – умовах глобалізації, реалізації принципів демократії участі – розширюються контакти між територіями, тобто посилюються інтеграційні процеси, спрямовані на консолідацію економічного, соціального та культурного простору що, в свою чергу, формує новий формат горизонтальних взаємовідносин на місцевому рівні – співробітництво територій. Саме міжтериторіальне співробітництво є дієвим інструментом покращення динаміки розвитку територій, підвищення їх конкурентоспроможності. Його поява пов'язана, перш за все, з тим, що має місце обмеженість ресурсів, які конкретна громада може спрямувати на вирішення питань місцевого значення. Проте саме через співпрацю органи місцевого самоврядування можуть: об'єднувати ресурси декількох територіальних громад, покращувати завдяки цьому результативність та ефективність своєї діяльності, здійснювати певний бенчмаркінг стосовно надання управлінських послуг та імплементацію набутого досвіду, підвищувати якість послуг тощо.

Разом з тим, в Україні міжмуніципальне партнерство поки що залишається досить недостатньо розвиненим механізмом діяльності органів місцевого самоврядування. Недостатня спроможність міст для ресурсного забезпечення ініціатив міжмуніципального співробітництва призводять до високого ступеню декларативності у співпраці між територіальними органами самоуправління. Існують і поодинокі приклади успішної співпраці між міськими радами, зокрема діяльність Асоціації енергоефективних міст, яка була заснована за ініціативою міст Кам'янець-Подільський, Львів, Славутич, Бердянськ та Долина. Проте такі проекти співпраці є радше винятком ніж правилом, через брак ресурсів у самих органів місцевого самоврядування та нерозвиненість їх інституційної спроможності організовувати результативні механізми міжмуніципальної співпраці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те, що в останні роки в Україні нарощується кількість публікацій з питань співробітництва громад й регіонів (В. Вакуленко, О. С. Ігнатенко і Г. А. Борщ; В.В. Толкованов та ін.), більша частина з них має конфігурацію практичних довідників (методичних рекомендацій) або навчальних посібників [2; 4; 6]. В той же час бракує наукових досліджень з даної тематики, присвячених розвідкам управлінських аспектів співробітництва територій, спрямованих на отримання науково-прикладних знань про сукупність організаційних форм такої співпраці, встановлення закономірності їх функціонування тощо.

Метою статті є узагальнення підходів до міжтериторіального, зокрема – міжмуніципального співробітництва, виявлення особливостей організаційних форм його реалізації.

Вклад основного матеріалу. В останні роки територіальне співробітництво розглядається як один із найбільш важливих чинників, що впливає на інноваційність, яка у свою чергу є ключовою для досягнення стійкого економічного зростання територій. У зв'язку з цим Європейське Співробітництво створює умови для обміну

досвідом і найкращими практиками у сфері місцевої політики між громадами та регіонами, незалежно від існування кордонів.

Різні європейські регіони і структури вже накопичили достатньо досвіду і практик територіального співробітництва. Однією із цілей програмного періоду ЄС до 2013 р. визначено збільшення доданої вартості через транскордонну, транснаціональну та міжрегіональну співпрацю. Це означає, що регіони та міста всіх країн-членів ЄС активно заохочуються до співпраці задля пошуку спільних рішень у різних сферах життєдіяльності. У Зеленій Книзі Територіального Єднання Європейської Комісії також відмічається важливість територіального співробітництва та приділяє йому велику увагу в рамках політики європейського територіального розвитку задля досягнення «довгострокового і стійкого зростання ЄС» [5].

З іншого боку, успішне функціонування системи місцевого самоврядування передбачає конструктивне використання широкого різноманіття функціональних зв'язків як між громадами у цілому, так й між органами місцевого самоврядування.

Територіальна інтеграція не є нещодавно придуманим поняттям, вона вже була використана в різних контекстах і з кількома різними концептами. Відповідно, не існує єдиного та узгодженого визначеності визначення цього поняття. Воно фактично прийшло на заміну поняття «регіональна інтеграція» на початку 2000-х років, коли Співтовариство, як інтеграційне об'єднання в європейському регіоні, набуло певної завершеності (безумовно, тимчасової, але у тривалому періоді).

Деякі автори вважають, що у процесі регіональної інтеграції, економічні та політичні аспекти явно домінують, хоча інші аспекти (наприклад, екологічні, соціальні та культурні) також можуть бути розглянуті в рамках такого підходу [8]. «Нерівномірність інтеграції» поглиблює розрив у розвитку між сильними партнерами і відстаючими. Крайнім прикладом такого процесу були відносини між метрополією і периферією у колишніх колоніальних імперіях. Навпаки, регіональна політика ЄС була і залишається важливим для забезпечення гармонійного і справедливого розвитку на всій території ЄС.

В даний час, термін «територіальна інтеграція» був відроджений, особливо в рамках політики згуртування ЄС і ще більше в INTERREG. Цікаве визначення нещодавно запропоновано в доповіді, опублікованій на тлі польського головування в ЄС, згідно з яким під «територіальною інтеграцією» слід розуміти процес перебудови функціональних областей, щоб змусити їх розвиватися як географічна одиниця, що тягне за собою подолання різних негативних наслідків, які випливають від наявності одного або більше адміністративних кордонів, що перешкоджають гармонійному територіальному розвитку [7]. Аналогічний процес також може мати місце між місцевими або регіональними спільнотами сусідніх країн спільного державного кордону, або приналежності до спільного макрорегіону перекриття кількох національних територій.

Регіональна та територіальна інтеграція є достатньо схожими за цілями, тому й непринципове відрізняються одна від одної. Тим не менш, слід підкреслити, що регіональна інтеграція концентрується на економічних та політичних аспектах інтеграційного процесу (який може в кінцевому підсумку призвести до повної інтеграції території, наприклад, шляхом створення федерації), в той час як мета територіальної інтеграції є більш прагматичною і різноманітною, фокусує увагу на впорядкуванні функціонування спільних аспектів області інтеграції в різних сферах (наприклад, мобільність і громадський транспорт, вода та інші збереження природних ресурсів, торгівля, охорона здоров'я та інші послуги, що становлять спільний інтерес, і т.д.).

Особливе значення міжмуніципальне співробітництво має для великих міст та громад приміських територій як механізм формування агломерацій, що створює умови для пошуку консенсусного вирішення спільних завдань, як місцевих, так й загальнодержавних, у тому числі формування територіальних кластерів в різних сферах життєдіяльності тощо. Разом з тим, міжмуніципальне співробітництво дозволяє ви-

рішувати проблеми якості надання послуг у невеликих громадах шляхом об'єднання відповідних ресурсів.

Проведене дослідження дозволило визначити основні ознаки міжмуніципального співробітництва, серед яких доцільно відзначити такі: наявність загальної мети щодо задоволення спільних потреб декількох громад, участь декількох органів місцевого самоврядування, їх спроможність надавати певні ресурси для реалізації спільних інтересів громад (кадрових, фінансових, матеріальних – земля, майно, устаткування).

В зарубіжних країнах існують законодавчі вимоги щодо надання певних послуг (напр., утилізація відходів, водопостачання, транспорт та економічний розвиток) саме у форматі міжмуніципального співробітництва. Цікавий приклад в цьому сенсі демонструє Франція. В цій країні існує 36,8 тис. комун, і всі спроби держави до їх злиття закінчилися невдачею. Після прийняття відповідних законів сформовано на добровільній основі 2573 об'єднання комун, в які увійшли 90 відсотків їх кількості і в яких проживає 85 відсотків населення Франції. В Угорщині законодавчо також передбачено створення об'єднань муніципалітетів. Міжмуніципальне/субрегіональне партнерство налагоджене у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії в об'єднання (синдикати) комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, ніж окремим комунам [2; 6].

Міжмуніципальне співробітництво може здійснюватись у різних організаційних формах, що забезпечує їх певний плюралізм. Так, міжтериторіальне партнерство у середині країни реалізується на основі договірних відносин між двома або кількома органами місцевого самоврядування, які мають статус юридичних осіб та мають певну політичну, юридичну та фінансову автономію, що призначено забезпечувати баланс інтересів всіх територіальних громад – учасників такого співробітництва.

Велику роль у підтримці міжмуніципального співробітництва можуть грати асоціації органів місцевого самоврядування. Задля реалізації міжмуніципального співробітництва в Україні створено обласні асоціації органів місцевого самоврядування, у тому числі – Асоціація органів місцевого самоврядування Харківської області [1].

У 2011 р. Асоціація органів місцевого самоврядування Харківської обл. підписала Угоду з Радою муніципальних утворень Белгородської області Російської Федерації. Підписано двосторонню угоду про співробітництво між Харківською та Рівненською обласними радами та чотирьохсторонню угоду між Харківською та Луганською обласними радами та обласними державними адміністраціями.

На сьогодні в Асоціації об'єдналися 465 рад різного рівня (з 486), що складає 95,7 % від загальної кількості рад регіону: Харківська обласна рада; 27 районних рад; 6 міських рад міст обласного значення; 9 міських рад міст районного значення; 55 селищних рад; 367 сільських рад.

За останній час в області місцеві ради різних рівнів уклали 71 договір про територіальне співробітництво; 16 районів та 6 міст обласного значення беруть участь у міжнародному співробітництві та проектах міжнародної технічної допомоги. Для координації діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на пошук партнерів та залучення міжнародних технічних ресурсів, для надання методологічної допомоги і накопичення відповідної інформації при Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області створено Центр розвитку місцевого самоврядування [1].

Різноманіття моделей територіального співробітництва відкриває все нові можливості для підвищення конкурентоспроможності територій. Зокрема, кластерний підхід може розглядатися як реалізація партнерства та взаємодії органів місцевого самоврядування, громадських інститутів та ділових кіл з питань розвитку територій.

Кластери можуть охоплювати найрізноманітніші сфери господарювання, але для їх створення необхідна критична маса підприємств, що знаходяться на певній території та займаються одним або схожим видом діяльності, а також наявність наукового потенціалу, що розташований у безпосередній географічній близькості до

цих підприємств відповідного спрямування, наявність сприятливого інвестиційного клімату й фінансових установ та представників бізнесу, що готові інвестувати кошти в функціонування кластеру. Крім того, всі суб'єкти кластеру повинні мати спільну мету своєї діяльності, яка прагне в підсумку до забезпечення сталого та ефективного розвитку відповідної території.

У розвитку кластерів істотну роль грають органи управління – органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Це пов'язано з підтримкою процесу активізації кластера (діагностика та залучення ключових груп інтересів); участю в кластерних нарадах і прийнятті рішень, що стосуються розвитку кластера; орієнтацією й підвищенням ефективності цільових програм (освіта, науково-дослідні роботи, інфраструктура та ін.), а також основних напрямків політики розвитку кластера; діалог з лідерами бізнесу, вищими навчальними закладами, НДІ; врегулювання спірних питань; координація зусиль із іншими рівнями влади; допомога в міжнародному співробітництві.

Функції органів управління в реалізації кластерного підходу: формуванні кластерних ініціатив; визначення на законодавчому рівні умов створення кластерів, повноважень їх суб'єктів, функцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо координації дій учасників кластерів; стимулювання кластерних структур; розвиток державно-приватного партнерства, мережі підприємств в суміжних галузях, співробітництва з вищими навчальними закладами та науково-дослідними інститутами, технопарками; здійснення маркетингу території.

Глобальні тенденції (насамперед, демократизація громадського життя й децентралізація державного управління, перехід від національної до світової економіки), поглиблення інтеграційних процесів приводять до необхідності об'єднання зусиль держави і бізнесу для вирішення проблем соціально-економічного розвитку територій, ефективного використання їх потенціалу. В цьому велике значення має державно-приватне партнерство як горизонтальна форма співробітництва.

В Україні вже прийнятий закон про державно-приватні партнерства. Проте сьогодні не знайшло широкого розповсюдження договірне закріплення довготривалих відносин влади і бізнесу щодо розв'язання найгостріших соціально-економічних проблем розвитку територій, однією з причин чого є недосконалість правового та економічного механізмів реалізації державно-приватного партнерства. Тому вважаємо за необхідне здійснення ретельної розробки відповідних юридичних документів, які формалізують державно-приватні партнерства, для того, щоб гарантувати збереження державних/муніципальних активів під контролем держави/муніципалітету, а також забезпечити захист державних/муніципальних інтересів з одночасною розробкою належних стимулів для бізнесу, який прагне у своїй діяльності реалізовувати принципи соціальної відповідальності та корпоративної філантропії.

Узагальнення закордонного досвіду в даній сфері свідчить про розмаїття форм державно-приватного партнерства, концепція якого заснована на залученні приватного капіталу і використанні винахідливості приватного сектора для досягнення суспільно значимих цілей, була розроблена у Великобританії, сьогодні широко застосовується в Канаді та інших країнах.

Так, у Великобританії найбільше поширення партнерства одержали в регіональному будівництві (земельні агентства, агентства і трести з житлового будівництва), учасниками яких є муніципалітети і різні структури приватного сектора. У Канаді при залученні капіталу приватного сектора виходять з того, що найважливіше значення для розвитку території має інфраструктура: основна (дороги, системи водопостачання і каналізації, транзитних перевезень, електростанції та ін.) і додаткова (лікарні, школи, суди, об'єкти соціальної інфраструктури тощо). Наприклад, проект щодо будівництва автомагістралі «Від моря до лижних трас» (у провінції Британська Колумбія) в 2006 р. у Лондоні одержав нагороду як найкращий глобальний проект, що сприяє об'єднанню державних і приватних фінансів. В його розробці й реалізації (проекткування – будівництво – фінансування – експлуатація – обслуговування)

учасником з боку держави стало Міністерство транспорту Британської Колумбії, а основними партнерами приватного сектора – «Macquarie North America Ltd.» (управління проектом, фінансування); «Peter Kiewit Sons Co.» (будівництво); «Hatch Mott MacDonald» (інженерне забезпечення); «Miller Paving», «Capilano Highway Services» (обслуговування) [3].

Законодавство ЄС безпосередньо не регулює державно-приватне партнерство. Однак загальні принципи, встановлені Угодою про європейське співтовариство (положення про свободу створення юридичних осіб та надання послуг), нормативно-правові акти про публічні тендери та концесії, створюють правові засади для формування державно-приватного партнерства. Зокрема, Угода визначає, що усі контракти, враховуючи контракти між публічною та приватною організацією, повинні відповідати принципам прозорості, неупередженості, пропорційності та взаємного визнання. Це означає, що створення державно-приватного партнерства не повинно здійснювати негативний вплив на функціонування вільного ринку послуг, а також має бути засновано на принципах чесного відбору приватного партнера державою чи місцевим самоврядуванням. У 2004 р. у Зеленій книзі про державно-приватні партнерства та законодавство Співтовариства про публічні контракти та концесії було визначено два типи державно-приватного партнерства: 1) договірною характеру, згідно з яким юридичній особі приватної форми власності за виконану роботу чи надані послуги гарантується винагорода від публічної організації чи безпосередніх користувачів, і тому регулюється директивами ЄС щодо проведення публічних тендерів; 2) інституційного характеру, в межах якого є можливим формування нової юридичної особи, співзасновниками якого є публічний і приватний партнер, або ж зміна статусу юридичної особи, заснованої публічною організацією, на таку, серед співзасновників якої є і приватна організація [9].

Разом з тим, існує немало проблем у даній сфері, пов'язаних з відсутністю належного організаційно-правового забезпечення міжтериторіального співробітництва, основна з них – чинне законодавство не містить в явному вигляді визначення поняття «міжтериторіальне/міжмуніципальне/субрегіональне співробітництво (партнерство)», хоча відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальні громади сіл, селищ, міст безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби (ст. 60). Одночасно передбачається, що органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти (ст. 16). Тобто співпраця між органами місцевого самоврядування одного рівня може відбуватися на договірних засадах.

Крім того, в межах міжмуніципальної співпраці органи місцевого самоврядування можуть спільно створювати підприємства – у формі господарського товариства.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Міжмуніципальне співробітництво можна розглядати як використання переваг сусідства громад для вирішення як проблем повсякденного життя, так й перспективного розвитку територій. При цьому основні переваги муніципального співробітництва проявляються у розширенні сфери економічної діяльності та збільшенні обсягів податкових надходжень за рахунок розвитку посередницьких функцій між сусідніми територіями; задоволенні потреб населення у послугах, що надаються органами місцевого самоврядування без значних додаткових витрат, які можуть бути компенсовані за рахунок використання установ територій-партнерів; об'єднанні організаційних зусиль і спільному фінансуванні проектів, у реалізації яких зацікавлені обидва муніципалітети; можливості запозичити кращий досвід інших територій, уникаючи «винаходу колеса» (бенчмаркінговий підхід).

Серед методологічних і прикладних проблем управління міжтериторіального співробітництва одне із центральних місць займають суб'єктно-об'єктні відносини, оскільки саме вони визначають конкретні механізми управління, їхню результативність і ефективність у всіх сферах життєдіяльності територіальної громади або регіональної спільноти. Перспективною формою співробітництва є територіальні кластери та державно-приватні партнерства, але для їх успішного формування та функціонування необхідно створення відповідного середовища, відпрацювання низки процедур (починаючи від ризиків і відповідальності та завершуючи розподілом винагороди), спрямованих на активізацію соціальної відповідальності, побудова симетричної моделі комунікацій між владою і бізнесом задля найповнішого задоволення спільних потреб територіальних громад.

Напрямом удосконалення організаційно-правового механізму міжмуніципального партнерства вважаємо оформлення концептуальних засад партнерства між кількома територіальними громадами рамковим договором між відповідними місцевими радами, в якому визначити не лише цілі та завдання партнерства, його основні напрямки, а й форми та засоби його здійснення, зокрема правила об'єднання фінансових та інших ресурсів, порядок прийняття рішень, створення та функціонування координуючих органів тощо.

Посилення територіального співробітництва можна досягти через ефективне використання потенціалу співпраці та оптимізацію управлінської структури органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, буде стимулювати посилення мотивації громад і регіонів до співпраці. Перспективами подальших розвідок стосовно даної тематики може стати проведення досліджень у певних регіонах з метою компаративного аналізу механізмів міжмуніципального співробітництва у різних сферах територіальної співпраці з метою виявлення можливості імплементації кращих практик.

Література:

1. Асоціація органів місцевого самоврядування Харківської області. Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://association.kharkov.ua>
2. Демчишен В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту реалізації державної регіональної політики в Україні / Демчишен В., Толкованов В. // Віче [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2326/>
3. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендвел М., Онишук Б., Сегварі П. – К.: «К.І.С.», 2008. – 146 с.
4. Міжмуніципальне співробітництво [Текст] : навч. посіб. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; уклад.: В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, Г. А. Борщ [та ін.]. - К. : Фенікс : НАДУ, 2012. – 391 с.
5. Офіційний сайт Проекту TERCO [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.esponterco.eu/ua/about-terco>
6. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / Під редакцією В.В. Толкованова. – Київ : Видавництво «Крамар», 2011 – 261 с.
7. Böhme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Saucha, J., and Sewiatek, D. (2011). How to Strengthen the Territorial Dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion / Policy. REPORT based on the Territorial Agenda 2020 prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.
8. Gorzelak, G. and Zawalińska, K. (eds.). European Territories: From Cooperation to Integration? Warsaw: Scholar, 2013. – 320 p.
9. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, presented by the Commission of the European Communities, Brussels, 30.4.2004 COM(2004) 327 final

Людмила КАПУСТИНА, Галина ЧЕЧИКОВА

ИСКУССТВО АВАНГАРДА И МЕДИАКУЛЬТУРА В ПОИСКАХ НОВОЙ КОММУНИКАЦИОННОЙ ПАРАДИГМЫ

Постановка проблемы. На современном рубеже веков, – знакомом с точки зрения осознания процесса развертывания полномасштабной гуманитарной катастрофы, – одним из самых актуальных становится вопрос влияния медиакультуры на динамику развития современного социума. Именно поэтому в современном научном дискурсе отчетливо прослеживается тенденция рассматривать «медиакультуру» – и составляющие ее основу новые медиа – как доминирующую культуру постиндустриального общества. При этом наряду с понятием «медиакультура», в теории используются также «аудиовизуальная культура», «экранная культура», «цифровая культура», «мультимедийная культура», «киберкультура» и другие близкие по смыслу, что затрудняет строгую идентификацию термина.

Однако, как правило, понятие «медиакультура» указывает на всеобъемлющий характер и доступность медиа, которые, становясь частью повседневной жизни, превращаются в решающий фактор жизни людей в современном мире.

На сегодняшний день одним из основных признаков медиакультуры принято считать полипарадигмальность, которая объясняется сосуществованием различных социокультурных моделей ее вербализации, эскалацией зрелищного пласта культуры, возникновением новых отношений между художественными и нехудожественными явлениями культуры, сетевой транскультурной гибкостью и т.д.

Осмысление инновационного потенциала нового термина связано с необходимостью прогнозировать саму динамику развития и перспективы информационного общества, но прежде всего – с процессом глубокой трансформации социокультурной среды постсовременности и традиционной культурной парадигмы.

Анализ последних исследований и публикаций. Поскольку на открытие феномена медиакультуры и появление нового исследовательского поля оказали влияние: критика массового общества и аналитика масскульты, развитие теории информационного общества, новые философские и социокультурные подходы, исследующие культуротворческий потенциал информационных технологий, – то объем исследований достаточно велик.

Начиная с 40 – 50-х годов XX столетия, индустрию культуры и массовое сознание исследуют теоретики «франкфуртской школы»: Т. Адорно, Г. Хоркхаймер, В. Беньямин, Г. Маркузе и др. Аналитики информационного общества – Д. Белл, З. Бжезинский, Ж. Бодрийяр, П. Дракер, Э. Тоффлер, М. Кастельс, Ф. Уэбстер, У. Эко и др. – формируют его теоретический фундамент, обобщая, прежде всего, изменения в базовых социальных институтах под влиянием новых информационных технологий.

Современными исследователями постоянно подчеркивается техническая обусловленность медиакультуры. Ведь научно-технический прогресс, создавший мощные технические экранные артефакты, является результатом взаимодействия человека с этими средствами отображения информации: кино-, телевизионной и компьютерной техникой.



КАПУСТИНА

Людмила
Борисівна,

доктор філософських наук, доцент, професор кафедри культурології та російської мови Північно-Західного інституту управління Російської академії народного господарства та державної служби при Президентіві Російської Федерації, м. Санкт-Петербург, Росія.

Анотація: у статті розглянуто візуальні аспекти взаємодії між авангардною культурою та медіа, в результаті якої народжується новий домінуючий у постіндустріальному соціумі тип комунікації. Медіакультура набуває статусу влади, репрезентативні стратегії якої формують нову модель суспільства – "тотального всебачення". На відміну від усталеного театру життя людського в цьому новому світі "глядачем" можуть стати екран телевізора, відеокамера, монітор комп'ютера або машина зору.

Ключові слова:

авангард, нові медіа, візуальна культура, феномен швидкості, цифрова образність, машина зору.

УДК 304: 130.2

Это тип культуры, основным материальным носителем которой является «экранность», подробно проанализирован в масштабном учебном пособии «Новые аудиовизуальные технологии» (отв. ред. К.Э. Разлогов) и в монографии Н. Б. Кирилловой «Медиакультура: от модерна к постмодерну».

Сегодня становится все более очевидно, что под воздействием нарастающих потоков информации формируется все более и более технологичная медиасреда, видоизменяющая модусы существования человека, – поэтому важно оценить культуротворческий потенциал информационных технологий по отношению к традиционной культуре. Этот процесс проанализирован в монографии А. В. Соловьева «Динамика культуры информационной эпохи», в которой – впервые в российской исследовательской традиции – проанализирован богатейший материал зарубежных источников, а информационное общество рассматривается как целостный культурный феномен.

Философский аспект проблемы разрушения системы традиционного видения, в основе которого находится характерное для прежней философии сознания единства бытия и мира, смена позиции наблюдателя и появление новых моделей видения анализируется в монографии М. Ямпольского «Наблюдатель. Очерки истории видения».

Не решенные ранее части общей проблемы. Помимо обозначенных выше исследовательских полей, в научном дискурсе остается недостаточно изученной проблема границ взаимодействия человека и машины: ментальных, инструментальных и коммуникативных. И главным образом это касается анализа латентных процессов, которые фундируют переход классической культуры к культуре нового типа – эре интеллектуально-цифровых форм. Подводя итоги прошлого века, который с полным правом можно назвать «веком всевластия медиа», возникает потребность вернуться к этой теме и поискать новые точки для ее актуализации. А значит, обратиться к тем современным авторам, которые обращают наше внимание на становление новой коммуникационной парадигмы, меняющей как взгляд человека на мир, так и саму природу видения. Что происходит при этом с человеком, его сознанием, что и как коренным образом меняет его восприятие мира? Одним из таких исследований, поднимающих фундаментальный для современной философии вопрос о раздвоении точки зрения классического наблюдателя, о разделении задач по восприятию окружающего мира между человеком и неодушевленным объектом – «машиной зрения», можно считать книгу Поля Вирильо «Машина зрения». [1]

Учитывая нечастое использование этого термина в нашей теории, отметим, что к машинам зрения принято относить, например, аппарат медиаметрического контроля аудитории «Мотивак» – черный ящик, встроенный в телеприемник для регистрации человека перед экраном. Не говоря уже о видеокамерах в новейших супермаркетах, где вместо торгового персонала обслуживают электронные кассы и компьютеры, – и количество разнообразных «машин зрения» сегодня только растет.

В эпоху распространения искусственного зрения, автоматизации восприятия и возложения задачи анализа объективной реальности на плечи машины исследователи поднимают вопрос о природе вир-



**ЧЕЧИКОВА
Галина
Миколаївна**

здобувач кафедри культурології факультету філософії Санкт-Петербурзького державного університету, м. Санкт-Петербург, Росія.

Анотація: у статті розглянуто візуальні аспекти взаємодії між авангардною культурою та медіа, в результаті якої народжується новий домінуючий у постіндустріальному соціумі тип комунікації. Медіакультура набуває статусу влади, репрезентативні стратегії якої формують нову модель суспільства – "тотального всебачення". На відміну від усталеного театру життя людського в цьому новому світі "глядачем" можуть стати екран телевізора, відеокамера, монітор комп'ютера або машина зору.

Ключові слова: авангард, нові медіа, візуальна культура, феномен швидкості, цифрова образність, машина зору.

УДК 304: 130.2

туального образа. Виртуальная образность понимается как изображение без основы, не имеющее никаких отсылок к реальному опыту – «протезы» автоматического восприятия функционируют как «машинное воображение».

Пример одного из таких «протезов» – авторучки-калькулятора – П. Вирильо приводит на последней странице своей книги: «В использовании она проста: достаточно записать необходимую операцию на бумаге, так же как при самостоятельном вычислении. Когда запись произведена, небольшой экран на корпусе ручки отображает результат. Волшебство? – Отнюдь: пока вы пишете, оптическая система считывает цифры, и электроника производит расчет. Такова фактическая картина. Интерес же заключается в том, что моя слепая авторучка пишет для тебя, читатель на последней странице книги. Представь себе на мгновение, что я доверился техническим достижениям и воспользовался самопиской будущего – читающей авторучкой. Как, по-твоему, что возникло бы на экране – упреки или похвалы? Но никогда еще не было писателя, который писал бы для своего пера...» [1, с. 139]

Вирильо анализирует «сдвиг» в эпистеме, связанный с переходом классической культуры к ее постклассическому этапу. Речь идет о необходимости переосмысления эволюции культурно-исторического бытия, – с точки зрения становления новой коммуникационной парадигмы «тотального всевидения», которую целиком и полностью обеспечивают постиндустриальному социуму кино, телевидение, видео, монитор компьютерного экрана и прочие достижения техники настоящего и самого ближайшего будущего. Новейший пейзаж культуры, обрисованный Вирильо, имеет много планов и рассматривается исследователем во взаимосвязи с достижениями науки (в частности, постэйнштейновской физики), техниками виртуализации войны, властью новых медиа и компьютерной революцией.

Для **целей нашей статьи** выделим из этого объемного контекста лишь один его аспект, а именно само основание процесса, фундирующего глобальные изменения в культуре, в результате которых происходит смена типа коммуникации и картины мира. Обратим внимание на «феномен скорости», который становится первостепенным фактором восприятия человеком мира. И те новые формы культуры, которые оформляются в процессе всеобщего ускорения, – начиная с эпохи авангарда. Проанализируем также один из самых неоднозначных и нерешенных вопросов современной теории – взаимодействие художественной культуры и современных технологий власти, одной из форм проявления которой является медиакultura. Выступая в качестве одного из концептов, описывающих информационную эпоху, она в то же время – глобальный символ всевластия новых медиа, фундирующих в XX веке новую модель культуры. Основанием ее становится перманентная модернизация ускорения, и, как следствие этого процесса, происходит смена техник репрезентации и формирование новой онтологии «взгляда».

Изложение основного материала. В любую из предшествующих эпох доминирующим ядром той или иной «картины мира» всегда выступали либо мистериальная (демиургическая), сакральная составляющая, либо – в обществе «персонального типа» (М.С. Каган) – начало художественное, профанное. Однако в любой из перечисленных выше конфигураций культура традиционно ставила вопрос – и по-разному на него отвечала – о сущности искусства, его связи со временем и способе «доставки» произведения зрителю. Авангард рубежа XIX и XX веков ставит этот вопрос иначе и радикально.

С одной стороны, он актуализирует тему отношения искусства и власти, прежде всего – власти медиа. С другой, – порождает глобальные метаморфозы и трансформации, генерируя новую модель видения, при которой властные полномочия передаются визуальным культурным формам. Рассмотрим этот аспект взаимодействия между авангардной культурой и новыми медиа более подробно.

Последние достижения науки и в то же время объекты восхищения авангардной культуры, – телеграфная передача, взрывчатка, снаряды, самолеты, скоростные ма-

шины, новые медиа, – Поль Вирильо именует «техниками топографической амнезии», то есть техниками, устраняющими само понятие расстояния, а, стало быть, – и места. [1, с. 27]

Например, в эпоху топографической памяти можно было говорить о зрительной наследственности поколений, – в то время как использование, начиная с эпохи Ренессанса, оптических аппаратов, зрительных «протезов», – микроскопов, линз, астрономических труб, их появление и активное распространение, – видоизменяют традиционную оптику человеческого взгляда. Уже телескоп, – популярный «зрительный протез», отображающий недостижимый для нас мир, – позволяет взгляду неизвестным ранее образом перемещаться, сталкивает близкое и далекое, порождает «ускорение», которое опрокидывает представление человека о расстояниях и измерениях.

В эпоху Коперника эти перемены затрагивают живопись. Гольбейн практикует анаморфические техники, для которых, – помимо смещения точки зрения наблюдателя и с целью более «полного» восприятия живописного произведения, – требуются такие зрительные «протезы», как стеклянные цилиндры и трубки, конические и сферические системы зеркал, увеличительные линзы. Эта тенденция продолжит себя в панораме и диараме.

«Правдивость» произведения искусства требует, чтобы пришел в движение глаз (а потенциально – и тело) очевидца, – искусству свойственно поступательное развертывание жеста, «длительность», которая изоморфна самой природе человеческого зрения. С изобретением фотографической моментальности изначальная, естественная пролонгированность взгляда уступает место впечатлению странной внезапности, что побудило Родена признать: «художник правдив, а фотография лжива, ибо в действительности время не останавливается». [1, с. 6]

В импрессионистической живописи, в частности у Дега, художника и фотографа одновременно, композиция некоторых картин (например, «Площадь Согласия», собрание Эрмитажа) напоминает кадрирование: человеческие фигуры оказываются сдвинутыми, обрезанными, подсмотренными сверху или снизу в искусственном освещении, иногда резком, похожем на свет софитов, какими пользуются фотографы-профессионалы.

«Нужно освободиться от тирании природы», – пишет Дега по поводу искусства, которое концентрируется, интенсифицируется, как и все остальное. Таким образом, уже у самых истоков авангардной культуры – в искусстве импрессионизма – видение художника больше не привычный «взгляд вовне», не простая физико-оптическая связь с миром. Мир уже не находится перед ним, как данный непосредственно в представлении, и так называемый «распад взгляда» становится спецификой постклассического предметно-образовательного ряда.

Так, Ж. Сера и дивизионисты воспроизводят эффект «точечности», свойственный первым дагерротипам, и подвергают аналогичной схематизации колорит. Чтобы воссоздать изображение, на него приходится смотреть с определенного расстояния, и зритель сам фокусируется точно так же, как он фокусировал бы оптический аппарат: в итоге зерна сливаются в своеобразное свечение, а в их вибрации проступают фигуры и формы.

Аналогичные тенденции прослеживаются и в других сферах культуры, – в частности, в эволюции письменности. Передача информации в человеческом обществе шла, как известно, от культуры слуховой к культуре зрительной: «По существу, этот переход «от слуха к зрению» означает переход от информации, вписанной во временную длительность, к информации, тяготеющей как почти мгновенному, как бы вневременному восприятию. Так, например, упрощение каллиграфии или печатных шрифтов явно шло в сторону сокращения времени восприятия зрительного образа. Скорость становится постепенно первостепенным фактором восприятия». [2, с. 247]

На протяжении всей истории письменности стремление интенсифицировать время чтения, приравнять его ко времени речи, более чем очевидно. Не случайно с по-

явлением в середине XIX в. нового вида медиа – многотиражной прессы – типографское дело, это «искусство механического письма», окрестят «артиллерией мысли» (как позднее кинокамеру – «пулеметом изображений» (М. Лербье)).

Последующая конкуренция между «транстекстуальным» и «трансвизуальным» будет продолжаться, – вплоть до появления такого «предельного» средства передвижения, как телевидение, – нового аудиовизуального гибрида, теледиктора и телевизора одновременно. «Телетопологический феномен» не сближает субъект и мир, но, подобно древнему воину, опережает любое перемещение тела в отмененном пространстве. Благодаря вновь открытым «технологиям моментальной трансмиссии», ребенок с раннего возраста считывает все более сложные ментальные образы, все меньше задерживаясь на них. Это объясняет появление феномена «дислексии зрения»: «школьники последних поколений уже давно с трудом понимают читаемый текст, утрачивая способность к самостоятельной ре-презентации, представлению... Слова уже не вызывают у них образов – ведь на смену словам, как считали фотографы, режиссеры немого кино, пропагандисты и публицисты XX века, должны прийти изображения, воспринимаемые быстрее (речь идет о синтетической образности – Л.К., Г.Ч.); сегодня этим изображениям сменять уже нечего, и число зрительно неграмотных, дислектиков зрения, растет день ото дня», лишь подчеркивая тесную связь между речью, чтением и состоянием зрения. [1, с. 20]

Таким образом, в дальнейших поисках средств, позволяющих лучше видеть незримую часть Вселенной, современное человечество оказывается в шаге от потери способности ее вообразить. Происходит утрата интереса к письму, слову, тексту. А устранение расстояний и места меняет отношение постклассического человека не только к пространству, но и ко времени. На смену художественной коммуникации приходит «прерванное время» новых медиа, «мгновенная повсеместность».

В авангардной культуре в целом усиливается интерес, с одной стороны, к визуальному началу, с другой – к технике и связанным с ней коммуникативным технологиям власти. Искусство авангарда, в частности футуристические движения Европы, демонстрируют очевидное сближение коммуникационных техник, военных стратегий и тоталитаризма, а стало быть, и саму возможность диалога искусства и власти. [3]

Европейский авангард шествует как армия, – из города в город и с континента на континент, – в ритме научно-технического прогресса, индустриализации и милитаризации, а «Адольф Лоос любовно сравнивает эволюцию культуры с армейским маршем». [1, с. 60] В подобном ключе решается вопрос об «авангарде» в фотографии, где уже в начале XX века «нет одинокого, то есть субъективного, этического, рукотворного образа, но есть образ солидарный – объективный, демократический, индустриальный». [1, с. 97]

Сама энергия времени во многом продиктована тактическими задачами военных побед и в особенности – требованиями поля боя, как пространства стремительного зрения, быстродействующих стимулов, сигналов и прочих военных лигатур. Военные действия стремятся к организации расстояний, рождая не только систему взглядов различной дальности, но и мобильный, делокализованный, по преимуществу, визуальный язык, который активно используется верхушкой военного командования.

Первая мировая война – первая в истории война с использованием информационных средств – описывается Вирильо как «безукоризненно видимая среда, прямо-таки прочесываемая оптическим арсеналом от прицелов огнестрельного оружия – пушек, ружей, пулеметов, применяемых с беспримечным размахом, – до камер и устройств моментального наведения с воздуха, вызывающих дематериализацию образа мира». [1, с. 29]

В масштабах истории видения, – для понимания связи между формами восприятия и тем временем, когда они вышли на арену истории, – 1914-й год становится не только годом физической мобилизации миллионов людей на поля сражений. Вследствие апокалиптической дезорганизации восприятия он обозначил и поворот

другого рода – утраты перцептивной веры, когда массы американцев и европейцев перестали верить своим глазам, ибо их вера оказалась в плену у зрительного радиуса орудия прицела. Порабощенный этим прицельным аппаратом, человеческий взгляд застыл, как если бы потеряв данные ему от природы быстроту и чувствительность. То же перед глазом объектива: утрачивая субстанциальность, взгляд становится акцидентальным, случайным. Режиссер Жак Турнер, в этой связи подчеркнет: «камера никогда не видит всего; я вижу все, а камера – только фрагменты». [1, с. 30]

Телевидение, видеокамера и компьютер, по мнению Вирильо, составляют классическую систему устрашающих вооружений, а само понятие «устрашение» становится доминантой дезинформации: «Политики единодушно предпочитают фигуру устрашения – правде реальной войны, а виртуальный характер гонки вооружений и милитаризации науки, которая вопреки экономическим потерям считается «благоприятной», – реальности военного конфликта, способного привести к мгновенному уничтожению». [1, с. 121]

В силу промышленного и военно-технического размножения оптических устройств человеческое зрение художника стало всего-навсего одним из множества способов получения образов, а художники новейшего времени предпримут новую атаку на «самую сущность искусства», довершая тем самым свое собственное «самоубийство». Осмысление и окончательный разрыв с традиционными техниками репрезентации происходит позже.

Даниэль Бюран поясняет Жоржу Будаю в 1968 году: «Нам остается единственное решение, которое состоит в создании, – если только это слово еще подлежит употреблению, – вещи, никак не связанной со своим автором, ни в чем не представляющей его, то есть бесцельно самовыражающейся. В этом случае художественная коммуникация прерывается, перестает существовать». [1, с. 36]

Художник приносит свое тело, – говорил Поль Валери. Оптические устройства обходятся без тела художника, без его чувственности и вне его глаз. Симптоматично: вместе с постепенным распадом перцептивной веры с XIX в. ведутся разговоры о смерти Бога, автора, искусства. Традиционная вера в единство божьего творения, в сопричастность универсума и человека, когда материальный мир любил и созерцал себя в своем едином Боге, утрачена. Смерть Бога и смерть искусства на Западе неразделимы, и «нулевая степень» и «прерванное время» репрезентации всего лишь исполняет пророчество, произнесенное патриархом Никифором тысячу лет назад, во времена споров вокруг иконоборчества: «Если мы уничтожим образ, исчезнет не только Христос, но и весь мир». [1, с. 37]

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Итак, в XX веке традиционные изобразительные системы оказались на пороге утраты своих способностей к эволюции и изменению: их эволюция «прервана» научными открытиями и восхищением перед техникой. Классическая культура ориентировалась, прежде всего, на город, как театр человеческой деятельности, с его центром, рыночной площадью и непременно присутствующими там актерами и зрителями.

Дальнейшие метаморфозы в системе изобразительных и репрезентативных техник – это шаг от старинного городского окна, витража и витрины к появлению фотографии и кино, повсеместному использованию фото- и кинематографической «прозрачности», что повлекло за собой беспрецедентное нашествие новых, синтетических, образов, вступивших в конкуренцию с привычным содержанием нашего воображения. А затем и к электронной оптике телетрансляционных средств, способных создавать уже не витрины, а города-витрины, нации-витрины, целые медиамегалполисы, обладающие парадоксальной властью объединения индивидов на расстоянии вокруг новых мыслительных и поведенческих стандартов.

Суггестивный, и в то же время поверхностный, этот новый образ мира формирует тенденцию перехода от публичного пространства улиц и площадей, где в прежние времена совершалась общественная коммуникация, к экранному образу и электро-

нным техникам визуализации. И в качестве самого непосредственного настоящего – и ближайшего будущего – уже способные смотреть вместо нас и видеть за нас «машины зрения».

Современная наука хорошо знакома с техниками репрезентации живописного изображения, менее изученной остается реальность кинематографического изображения, однако мы весьма неполно представляем себе виртуальность видеографической и цифровой образности.

«Совершенство изображения» с появлением высокочеткого телевидения, – этой суперновой «витрины», катодная прозрачность которой уже сегодня свидетельствует даже не столько о революционном потенциале новых медиа, сколько о различных логиках восприятия, «логистиках изображения» и типах коммуникации, – то есть о разных «эрах», которыми отмечена история видения в целом.

Литература:

1. Вирильо П. Машина зрения / П. Вирильо. – СПб. : Наука, 2004. – 141 с.
2. Ямпольский М. Наблюдатель. Очерки истории видения / М. Ямпольский. – М. : Ad Marginem, 2000. – 287 с.
3. Булгакова О. Фабрика жестов / О. Булгакова. – М. : Новое лит. обозрение, 2005. – 302 с.

Іван ЛОПУШИНСЬКИЙ, Віталій СОЛОВИХ

ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ СОЦІАЛІЗАЦІЇ В УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСАХ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Постановка проблеми. Функціонування основних демократичних механізмів обумовлює мету політичної соціалізації. В умовах демократичного політичного режиму такою метою виступає формування активного, небайдужого громадянина. Особистість розглядається як рівноправний і незалежний громадянин, основною умовою функціонування якого в політичній сфері є захист прав і свобод людини та всезагальна відповідальність громадянин перед законом. Метою політичної соціалізації виступає формування уявлень громадян про свої політичні інтереси та шляхи і можливості їх реалізації, високого рівня політичної культури, що спрямована на дотримання в суспільстві громадянського консенсусу як необхідної засади демократії.

Тому, особливостями процесу політичної соціалізації на етапі консолідації демократії є: формування зрілого громадянина, який не підпадає під коливання політичної кон'юнктури, стрижнем його особистості стануть виробленні в ході первинної соціалізації базові політичні переконання та цінності, які затверджуються у стійких формах демократичної політичної свідомості та моделях поведінки; встановлення механізму безперешкодного функціонування політичної системи при зміні поколінь, що веде до психологічно нормальної взаємодії індивіда і владних інститутів, що характеризується раціональним ставленням людини до політичної системи, відновлення стабілізуючої функції політичної соціалізації коли особистість і суспільство стають інтегративним цілим, взаємопов'язаним і взаємообумовленим; затвердження в суспільстві, громадянина [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На стадіях трансформації авторитарного політичного режиму, що охоплює, відповідно, політичні інститути, політичні відносини, політичні норми, політичну культуру суспільства, піддаються суттєвим змінам загальні умови, спрямованість, зміст та характер процесу політичної соціалізації. Перш за все, це проявляється у кризі політичного виховання, що перестає бути адекватним існуючій політичній реальності та не створює сприятливих умов для передачі від покоління до покоління політичних цінностей, норм політичної системи та не реалізує специфічну функцію політичної соціалізації – збереження вже існуючої системи політичних відносин, відтворення політичних структур суспільства.

Демократизація країн з тоталітарним минулим має свої особливості, тому що авторитаризм і тоталітаризм мають відмінності, і саме тому процес політичної соціалізації в умовах трансформації тоталітарного режиму буде набувати своєрідних рис. Перед дослідниками постав ряд теоретико-методологічних питань щодо наявності підстав для порівняння перехідних процесів, можливості синтезу різних підходів до аналізу трансформацій. Це спонукало до виникнення в науковому дискурсі ідеї щодо принципової сполученості модерністського та транзитологічного підходів для аналізу процесів демократизації [4, с. 394].



**ЛОПУШИНСЬКИЙ
Іван Петрович,**

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, заслужений працівник освіти України, м. Херсон.

Анотація. *у статті досліджуються особливості політичної соціалізації в процесах демократизації посттоталітарних та постіндустріальних держав. Вивчено специфіку трансформації недемократичних режимів у суспільствах різних типів. Проаналізовано закономірності соціалізації особи за демократизації суспільств перехідного періоду. З'ясовано особливості політичної соціалізації з врахуванням тенденцій розвитку суспільно – політичних відносин в держав.*

Ключові слова: *політична соціалізація, демократизація суспільства, перехідний період, управлінські процеси, політичні відносини.*

**УДК
351.84:35.072.2:342.5**



СОЛОВИХ

Віталій

Павлович,

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

Анотація: у статті досліджуються особливості політичної соціалізації в процесах демократизації посттоталітарних та постіндустріальних держав. Вивчено специфіку трансформації недемократичних режимів у суспільствах різних типів. Проаналізовано закономірності соціалізації особи за демократизації суспільств перехідного періоду. З'ясовано особливості політичної соціалізації з врахуванням тенденцій розвитку суспільно – політичних відносин в держав.

Ключові слова: політична соціалізація, демократизація суспільства, перехідний період, управлінські процеси, політичні відносини.

УДК
351.84:35.072.2:342.5

Науковцями активно ведуться пошуки інтегрованого підходу, який дозволить дослідникам враховувати більш широкую сукупність факторів та змінних, будувати багатовимірні моделі трансформаційних процесів, що вивчаються.

При розгляді основних характеристик змін, що відбуваються в суспільствах, як правило, у науковій літературі головна увага приділяється способам та методам організації влади, економічним структурам суспільства, тим або іншим ключовим політико-правовим інститутам. В той же час, мало аналізується залежність між інституційними змінами в політико-правовій сфері та явищами, властивими соціокультурному середовищу перехідних суспільств. Це пояснюється тим, що ці різнопланові і багатоеlementні зміни істотно відрізняються за характером, параметрами, масштабами, і за часом [7, с. 275]. Починають оформлюватися дві протилежні тенденції, в боротьбі яких відбувається процес залучення людини до політичної системи, формування в неї певного ставлення до влади та політичної активності.

Визначення невіршених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. У дослідженнях, присвячених процесам трансформації, демократія звичайно розглядається як політична система, що забезпечує максимально широке представництво й участь соціальних суб'єктів при збереженні влади закону і політичної конкуренції. Поряд із засвоєнням демократичних процедур політичною елітою і широкою громадськістю інституціоналізація вважається частиною процесу становлення демократії.

Закономірності процесів демократизації визначають загальні умови розвитку політичної соціалізації; у цілому аналізувалися спільні та відмінні риси процесів демократизації в різних країнах, стадії та фази трансформації, специфіка сприйняття і розуміння демократії в умовах різних політичних культур. Враховується значення політичної і правової традиції, досвіду громадянського життя для утвердження демократичних інститутів, роль економічних і соціокультурних факторів у стабілізації демократії, вплив рівня національної консолідації, міжетнічних суперечностей і конфліктів, ідеологічних орієнтацій та зовнішньополітичних умов розвитку держави.

Даючи широкий аналіз даним процесам вчені майже не зосереджувалися на проблемі політичної соціалізації, а якщо ці проблема і входила в поле досліджень, то не виокремлювалася в якості специфічної складової, що вимагає детального опису [2].

Найбільш важливим в умовах становлення демократичного суспільства є комплексне дослідження механізмів та визначальних чинників процесу політичної соціалізації. Без їхнього переосмислення, переоцінки неможливо розраховувати на будь-який політичний успіх в демократичних перетвореннях. Останнім часом все більше наголошується на тому, що теоретичні моделі політичної соціалізації, які були напрацьовані без урахування нових процесів демократизації перестають бути адекватними при поясненні взаємодії існуючої політичної реальності й особистості, а також динаміці цієї взаємодії.

Суттєвим є також те, що сама політична система, а також механізми засвоєння типових для конкретного суспільства, стійких форм політичної свідомості та поведінки, відтворення політичних структур суспільства і характерних для нього політичних відносин, їх по-

дальший розвиток та реалізація, закріплення навиків і способів політичної діяльності будуть різними в стабільних і трансформаційних соціально-політичних умовах.

Метою статті є дослідження особливостей управлінських складових політичної соціалізації в процесах демократичної трансформації суспільства.

Вклад основного матеріалу. Вирішальну роль в процесі демократизації відіграє політична модернізація як процес трансформації суспільства, який супроводжується формуванням політичних інститутів, соціальною мобілізацією та поширенням політичної участі, а також розповсюдженням демократичних цінностей і норм, що властиві розвиненим країнам, у країни менш розвинені [5]. Політична модернізація є засобом для встановлення демократичного режиму, хоча в кінцевому рахунку не зводиться лише до цього. Однак, є чітка точка дотику цих процесів. Мета процесу демократизації – постійне функціонування демократичних принципів та інститутів. Мета політичної модернізації – політична система, що здатна до самостійного неперервного функціонування в постійно змінюваних умовах, в тому числі і в умовах демократизації.

Поступові суспільні зміни в країнах, що розвиваються так чи інакше мають елементи сучасних індустріальних суспільств. Показниками загального суспільного розвитку виступають: характер, темпи і масштаби соціально-економічних змін; соціальний зміст політики держави; процеси індустріалізації, урбанізації, соціальної диференціації; зміни професійної структури населення; етнічна, релігійна, ідейно-політична та соціокультурна ситуація в країні; рівень, поширення та доступ системи освіти; ступінь розвиненості ЗМІ, правові та суспільні регулятори соціально-політичних відносин. Аналіз цих показників дає змогу виявити умови соціалізації індивіда у суспільствах сучасного світу.

Закономірності трансформації авторитарних режимів відрізняються від демократизації країн з тоталітарним минулим, насамперед, пострадянських країн, які мають свої особливості та тенденції розвитку. Виходячи з певних узагальнюючих висновків процесу переходу від авторитаризму до демократії, можна виділити особливості динаміки політичної соціалізації на цих стадіях та виявити визначальні чинники, що впливають на цей процес. Зовнішні економічні чинники кризи, що проявляються в потребі модернізації соціальних та економічних структур призводять до нестабільності політичної системи та неефективності з точки зору тривалого і стійкого поступу, нездатності адекватно реагувати на вимоги часу, забезпечувати динамічний розвиток суспільства. Це обумовлює зміну механізмів політичної соціалізації на соціальному рівні та посилення соціалізуючого впливу неполітичних факторів на процес політичного формування особистості. Перш за все, це проявляється у кризі політичного виховання як процесу цілеспрямованого та систематичного впливу на політичну свідомість та політичну поведінку громадян.

Як наслідок, на процес політичної соціалізації починають впливати більшою мірою чинники соціального середовища: соціальні групи до яких належить особа, трудові колективи, різні неформальні об'єднання, що веде до послаблення тиску держави на індивіда та нерегульованого процесу формування політичного світогляду особи, політичної свідомості, ставлення до політичних інститутів і здійснення влади.

У процесі трансформації авторитарного політичного режиму в результаті кризи інститутів державної влади, суперечностей і конфліктів в середині правлячої еліти, делегітимізації політичної влади розпочинається лібералізація політичного режиму. Однак, процес лібералізації на даному етапі носить обмежений характер та не означає зміну принципів функціонування авторитарної влади. Фактично він зводиться до послаблення контролю над засобами масової інформації, допущення діяльності неконтрольованих державою організацій, примирливе ставлення до страйків, мітингів та інших акцій масового протесту, запровадження альтернативних виборів, якщо таких не було раніше [3, с. 74]. На стадії лібералізації режиму відбувається поживлення функціонування інститутів громадянського суспільства.

Підвищення рівня колективної залученості до політичного процесу має ряд наслідків у соціально-політичній сфері: стабілізація системи потреб та соціальних очікувань, засвоєння нової системи ролей та норм поведінки, забезпечення каналів недержавного регулювання політичної активності, усвідомлення цілей в політичній сфері через розвиток групової самосвідомості. Процес політичної соціалізації індивідів поступово спрямовується в бік моделі суспільно-організованої демократії.

Надання певних прав і свобод призводить до того, що починає підвищуватися інтерес до політики широких мас населення. Йде пошук нових ідеалів та політичних ідентичностей. Громадянське суспільство стає суб'єктом реалізації завдань включення індивіда в політичне життя суспільства, а його політичні інститути виступають потужними каналами, агентами політичної соціалізації. Саме через ці інститути індивіди, їх різноманітні об'єднання, соціальні спільноти включаються у взаємодію з державою, відтворюють та реалізують політичні відносини у своїй політичній діяльності, засвоюють соціально-політичні норми, процедури, принципи цієї взаємодії. Громадянин активно входить у суспільне життя, в політику через встановлення соціально-політичних зв'язків з спільнотою, в якості групового суб'єкта.

Соціалізуючий потенціал громадянського суспільства в тому, що формується усвідомлення необхідності спільної участі громадян у політичному процесі. У країнах, де спостерігається похвалення громадянського суспільства, включеність в політичну сферу громадян має ціннісно-орієнтовний характер, бо цінності виступають спрямовуючим фактором, які виробляються, насамперед, соціальними групами в процесі усвідомлення своїх потреб та інтересів. Незалежна від інститутів влади політична активність – особливість громадянського суспільства. Його розвиток генерує демократизацію політичної системи та розширює права та свободи громадян відповідно до рівня політичних відносин та правосвідомості громадян. Однак, головною проблемою є те, що громадянське суспільство, що розвивається з надр авторитарного режиму деформовано і веде до протиріч демократизації та колізій політичної соціалізації.

Політична діяльність набуває ознак автономності, колективності, громадянськості. Включення індивідів у певні організації та асоціації не відображає всіх форм взаємодії з державою. Тут важливою характеристикою є те, що соціальні групи та їх інтереси починають формуватися за лініями функціональних сегментів суспільства – класів, професій, що стає базою для участі у політичному процесі [8, с. 276]. Механізм соціальної ідентифікації сприяє ефективному структуруванню суспільних інтересів, підвищує рівень політичної організованості мас. Основними напрямками політичної соціалізації індивідів у процесах демократизації суспільства мають стати: розвиток класової, групової свідомості через участь у колективних акціях; здатність до самообмеження та добровільного підпорядкування власних інтересів груповим або суспільним; схильність до прийняття групової дисципліни; оволодіння навиками практичної соціально-політичної діяльності у повсякденному житті.

Включення індивідів у діяльність структур громадянського суспільства створює базис для розгортання політичного процесу на стадії становлення демократії, та дає можливість формування демократичної політичної культури на рівні всього суспільства, що спонукає до трансформації політичної свідомості мас. Становлення демократичних інститутів є ще однією закономірністю процесу переходу до демократичного політичного режиму. Якщо основним змістом етапу кризи авторитаризму та його лібералізації було розширення індивідуальних і колективних політичних прав при збереженні авторитарних структур і практик політичної системи, то на даному етапі відбувається якісна зміна політичної системи, формування демократичних політичних інститутів і структур, що взаємодіють на базі демократичних процедур [10, с. 12]. Основними процесами становлення демократії є формування конкурентної партійної системи та інституціоналізація демократичних механізмів державної влади.

Успішність процесів демократизації безпосередньо залежить від адаптованості громадян до нової політичної системи, встановлення нового стійкого взаємозв'язку людини та політичної влади на основі раціонального ставлення до політичних інститутів та структур демократичного політичного режиму.

Інституціоналізація демократичних механізмів державної влади передбачає закріплення демократії через прийняття нових конституцій, які легітимізують демократичні перетворення, роблять їх більш усвідомленими і послідовними. Завдяки прийняттю демократичних конституцій встановлюється нова політична система, здійснюється вибір ефективної форми державного правління, забезпечується збалансованість владних повноважень законодавчої і виконавчої влади та незалежного суду, створюються демократичні інститути і процедури, гарантуються права і свободи людини та громадянина [6, с. 173].

Таким чином, необхідною умовою в процесі політичної соціалізації на стадії становлення демократії, створення та функціонування демократичних політичних інститутів є політична культура. Політична адаптованість особистості до нових соціально-політичних умов, політичних норм, інститутів та певних політико-рольових функцій, тобто до політичної системи буде визначатися залежно від ступеня засвоєння політичної культури та найважливіших її елементів, що вплине на подальший розвиток політичних структур суспільства та реалізацію характерних для нього політичних відносин, що є необхідною умовою стабілізації політичної системи.

Існує порушення функціонування механізму політичної соціалізації, що включає цілеспрямований вплив політичної системи на суспільство і уявляє собою процес передачі індивіду існуючих в суспільстві політичних орієнтацій, цінностей і моделей політичної поведінки через систему політичного виховання, просвіти, пропаганди. Також відсутність механізму самостійного перероблення запропонованих політичних ідей та поглядів, засвоєння і розвитку політичних знань, цінностей, здатності обирати з наданого переліку політичних позицій те, що відповідає потребам та інтересам соціальних груп та індивідів, критичного осмислення політичних явищ та процесів.

Ідейний плюралізм, а з ним і нові демократичні цінності набули офіційного статусу, але не отримали адекватної систематизації в масовій політичній свідомості, що стає серйозною перешкодою їх трансляції від політичної системи до суспільства.

Традиційно вважається, що масова свідомість - найбільш інерційна сфера життєдіяльності соціуму. Проте, періоди різких, революційних перетворень, як правило, супроводжуються істотними змінами у масовій свідомості, заміщенням одних ціннісних домінант іншими.

Крім того, радикальні зміни в економіці, політичній та соціальній сферах, потребують ціннісного обґрунтування. Інституціональні перетворення стають дійсно ефективними тільки тоді, коли вони сприйняті суспільством і закріплені у системі цінностей, на яку це суспільство орієнтується.

У перехідний період, при зміні типів політичної культури, функції останньої можуть носити як позитивний, так і негативний характер, сприяючи або перешкоджаючи процесу включення індивідів та соціальних спільностей у політичну сферу [11, с. 309]. Формування нового типу політичної культури залежить від змін у механізмах взаємодії людини та політичної системи, у стосунках держави з громадянами, впливі різноманітних факторів політичної соціалізації на всіх стадіях цього процесу.

Делегітимізація політичного режиму має наслідком розрив підпорядкованого типу стосунків людини та держави, так як саме легітимація політичної влади, чи в силу традицій чи на ідеологічній основі, базувалася на визнанні верховенства держави над особистістю. Лібералізація режиму свідчить про поступовий відхід від практик недемократичного політичного режиму в політичному житті, що розширює можливості для політичної активності мас, входження їх до політики в якості незалежних акторів.

Зростання кількості різноманітних організацій створює можливості для організованої участі в політичному процесі та соціальної мобілізації населення. Поступове становлення партійної системи забезпечує структурування суспільства, виділення специфічних груп інтересів, що сприяє формуванню нової системи соціальної ідентичності.

Діяльність недержавних політичних інститутів у поставторитарних країнах більшою мірою сприяє впровадженню норм асоціативної політичної участі, залученню населення в якості групових суб'єктів до політичних відносин ніж у посткомуністичних суспільствах, де політична активність громадян не носить постійного інституціоналізованого характеру в силу відсутності практики вираження інтересів соціальних груп організаційними структурами. Лояльність населення до демократичного політичного режиму в поставторитарних суспільствах залежить від успішності функціонування політичних інститутів та представлення групових інтересів, на відміну від посткомуністичних суспільств, де лояльність до нових політичних інститутів та процедур напряму залежить від успішності економічних перетворень. В ході зміни механізмів політичної соціалізації відбувається відхід від інтерпретування агентів цього процесу як ієрархічно організованої системи соціальних і політичних організацій, кожна з яких цілеспрямовано впливає на процес формування особистості, у результаті якого впроваджуються політичні уявлення, установки і моделі сприйняття політичної реальності.

Як соціалізуючий інститут ЗМІ виконують наступні важливі функції в трансформаційних країнах у процесі політичної соціалізації: відіграють роль основного агента виробництва, формування політичної культури; сприяють стандартизації, формуванню однорідності політичної культури, уніфікації думок і поведінкових орієнтирів; сприяють розширенню можливостей реальної участі широких прошарків населення в політичному процесі; виконують політико-інтеграційну роботу, спонукаючи людей сприймати і засвоювати пануючі політичні цінності, ідеали, установки; досить швидко й ефективно впливають на духовне життя суспільства [9, с. 65].

Організуючи відбір і трансляцію інформації, засоби масової інформації формують інформаційні потоки, що істотно розмивають архаїчні стереотипи і багато в чому задають нові стандарти способу життя, змістів політичних цінностей, норм і мотивів соціальної поведінки, впливають на хід і результати соціально-економічного реформування в країні. Сприйняття влади – складний процес, що визначає взаємовідносини політичної системи і особистості. Серед характеристик суб'єктивного сприйняття політичної системи важливо звернути увагу на зміни у типі особистості, її когнітивному стилі, специфіці мотиваційного впливу. У результаті зміни політичної та економічної системи, руйнації базових цінностей суспільства, ідеологічного вакууму, мислення в перехідному суспільстві характеризується постійним напруженням, а характерними рисами є інверсія та медіація [13, с. 12].

Це означає, що особистість одночасно приймає демократичні цінності як мету і тоталітарні норми як засоби її досягнення, наявний різкий дисонанс між уявленнями про демократію та готовністю жити в демократичному суспільстві. Специфіка мотиваційного впливу в ході змін особистісного сприйняття політичної сфери, також набуває своєрідних рис. Суб'єктивне ставлення людини до політики, політичної влади – це є весь комплекс індивідуально-психологічних рис особистості, людина розглядає політичний світ крізь призму своїх мотивів, потреб та інтересів. Трансформаційні процеси обумовлюють якісні зміни в соціально-психологічній специфіці мотиваційної структури особистості.

У процесі трансформації недемократичних політичних режимів спільним є те, що стадія кризи політичної системи супроводжується втратою або послабленням легітимності. Це обумовлює зміну механізмів політичної соціалізації на всіх рівнях взаємодії людини та політичної системи. Втрата спрямованості політичної соціалізації, кінцевої мети цього процесу є посиленням соціалізуючого впливу чинників соціаль-

ного середовища, що веде до послаблення тиску держави на індивіда та нерегульованого процесу формування політичного світогляду особи, політичної свідомості, ставлення до політичних інститутів і здійснення влади. Основні чинники політичної соціалізації на різних етапах формування і розвитку особи перебувають в стані реформування та здійснюють суперечливий вплив на особистість.

На стадії лібералізації демократичних перетворень авторитарного режиму відбувається суттєве підвищення соціалізуючого потенціалу громадянського суспільства в наслідок поживлення його інститутів, які починають виступати потужними каналами, агентами політичної соціалізації. Громадянське суспільство стає суб'єктом реалізації завдань включення індивіда в політичне життя суспільства, що призводить до стабілізації соціальних груп та кристалізації уявлень про свої інтереси, закріплення навиків соціальної та політичної активності, встановлення механізмів регулювання поведінки шляхом формування і закріплення у суспільній свідомості відповідних політичних цінностей, установок та орієнтацій, що втілюються у нормативні настанови, сталі моделі політичної поведінки [12]. Розпад ціннісно-нормативної системи тоталітарного типу призводить до прогресуючого розпаду соціальних зв'язків, відчуження більшості населення від участі у політичному процесі.

Становлення демократичних інститутів і структур, що взаємодіють на базі демократичних процедур створює базис для розгортання політичного процесу на стадії становлення демократії, що включає в себе зміну типу політичної культури недемократичних політичних режимів, що спонукає до трансформації змістовних елементів політичної свідомості особистості, її емоційно-мотиваційної та когнітивної сфер, що впливають на рівень інтеріоризації вимог політичної системи. Основною особливістю політичної культури перехідних суспільств є поєднання в ній елементів політичних культур характерних для минулого і майбутнього суспільно-політичного ладу. В поставторитарному суспільстві відбувається процес поступового зростання адаптивності суспільства до політичної системи, що сприяє виробленню певного консенсусу стосовно політичних цінностей, норм, правил політичної поведінки даного суспільства. Нові демократичні цінності можуть набувати офіційного статусу, але не отримувати адекватної систематизації у політичній свідомості більшості громадян, що перешкоджає не лише сприйняттю їх через психологічну структуру особистості, а й їх трансляції від старшого покоління до молодшого, що ставить під загрозу соціально-політичний розвиток суспільства.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Трансформація недемократичних режимів має свою специфіку в різних суспільствах, однак наявні загальні детермінанти, що впливають на зміну взаємозв'язку людини та політичної системи: делегітимізація політичного режиму, наслідки лібералізації, роль недержавних інститутів, характер формування партійної системи.

На цій основі можна виділити особливості політичної соціалізації в процесах демократизації поставторитарних та посткомуністичних суспільств:

- соціальна дезорієнтація, а саме деформація соціальних зв'язків, статусів та ролей, системи норм поведінки характерних для минулого стану суспільної організації;
- адаптація до нових соціально-політичних умов, що супроводжується різними реакціями людей включаючи апатію та несприйняття нового суспільно-політичного ладу, або масовими рухами та бунтами;
- мобілізація індивідів в рамках незалежних від держави інститутів та впровадження норм колективної участі в політиці;
- консолідація населення щодо демократичних цінностей та норм у вигляді єдиної системи, що поділяється більшістю громадян.

Виявлені закономірності процесу політичної соціалізації в процесах демократизації сучасних суспільств дають можливість розкриття специфіки політичної соціалізації в умовах демократизації українського суспільства з метою з'ясування основних тенденцій в розвитку суспільно-політичних відносин.

Література:

1. Преснякова Л.А. Теория политической социализации / Л. А. Преснякова // Политическая наука. Динамика политического сознания и поведения. Сб. науч. трудов. – 2002. – №2. – С. 24 – 35.
2. Проскуріна О. Удосконалення форм соціалізації і процес становлення особистості / О. Проскуріна // Політичний менеджмент. – 2003. – №2. – С. 50–56.
3. Радченко О. В. Держава і демократія : перший мультисемантичний політичний словник [Навчальний посібник]/ О. В. Радченко – Х. : Вид-во Асоціації докторів державного управління, 2011. – 312 с
4. Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии. / С. Л. Рубинштейн – СПб. : Питер, 2004. – 713 с.
5. Рябіка В. Формування “середнього класу” в умовах сучасного суспільного розвитку / В. Рябіка // Політичний менеджмент. – 2004. – №3. – С. 3–9.
6. Социологическая энциклопедия / Под ред. А.Н.Данилова. – Минск: Беларуская Энцыклапедыя, 2003. – 384 с.
7. Стратегії розвитку України: теорія і практика / За ред.О.С.Власюка. – К. : НІСД, 2002. – 864 с.
8. Українське суспільство – 2003: соціологічний моніторинг / Ред. В.Ворона, М. Шульга. – К. : Інститут соціології НАН України, 2003. – 682 с.
9. Українське суспільство 1994 – 2004. Моніторинг соціальних змін / Ред. В.Ворона. – К., 2004. – 705 с.
10. Українське суспільство 1994–2004: соціологічний моніторинг / За ред. Н.Паніна. – К. : «Заповіт», 2004. – 64 с.
11. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки): Підручник. / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2002. – 576 с.
12. Юрженко Л. Соціально–політичні конструктивні зміни як умова демократичного транзиту / Л. Юрженко // Політичний менеджмент. – 2004. – №1. – С. 119–128.
13. Юрій Н.М. Політична соціалізація молоді в умовах трансформації суспільства: аналіз міжнародного і українського досвіду: Автореф.дис ... канд.політ.наук: 23.00.04 / Одеська національна юридична Академія. – О., 2002. – 16 с.

Микола МАЛАНЧІЙ

СОЦІАЛІЗАЦІЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ : ФАКТОРНИЙ АНАЛІЗ

Постановка проблеми. Актуальність дослідження обумовлюється зміною характеру прикордонної діяльності, обумовленого модифікацією загроз, небезпек і ризиків в прикордонній сфері у бік посилення їх невійськової ролі (економічні злочини, тероризм, контрабанда, незаконна міграція, грабіж природних і виробничих ресурсів, регіональний сепаратизм) і т.п. Порівняно з традиційним характером цієї діяльності сьогодні вона вимагає від своїх суб'єктів не просто високого професіоналізму, але і принципово нових якостей: організаторських, управлінських, комунікативних, морально-етичних і інших. При цьому базовою складовою ефективною прикордонної діяльності є професійні якості особи військовослужбовця-прикордонника.

Військовослужбовці кадрового складу військ і органів Прикордонної служби України виступають головними суб'єктами прикордонної діяльності. Тому вони повинні бути максимально адаптовані і соціалізовані стосовно нових умов цієї діяльності.

Слід зазначити, що Прикордонна служба України має потужні можливості для перетворення в ефективно діючий інститут соціалізації особи в порівнянні з іншими військовими відомствами. Реформування Прикордонних військ КДБ СРСР в нових умовах спочатку було концептуально забезпеченішим, ефективнішим і керованим, здійснювалося в основному без радикалізму, характерного для реформування інших військово-силових структур.

Досвід інституційного реформування Прикордонної служби і її соціалізуючого впливу на особу може бути використаний іншими інститутами і компонентами державної служби України, зокрема спеціалізованої. Проте це не означає, що процес інституційного оформлення Прикордонної служби України остаточно завершений, а соціалізація особи військовослужбовця прикордонного відомства здійснюється і далі здійснюватиметься без проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останнє десятиліття проблеми формування та розвитку особистісних якостей військовослужбовців активно досліджувалися такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як: Є. Богатирьов, Ю. Дерюгін, В. Гідирицький, В. Горбунов, В. Ковальов, А. Кулаков, Ю. Мамонтов, В. Манілов, А. Марченко, Н. Мороз, В. Родачин, В. Серебрянніков, А. Сіцинський, В. Шамрай, А. Шахов.

Метою статті є теоретичний аналіз об'єктивних і суб'єктивних чинників, що обумовлюють формування особистості посадової особи прикордонної служби.

Вклад основного матеріалу. Формування особистості посадової особи прикордонної служби здійснюється під впливом низки об'єктивних і суб'єктивних чинників. Об'єктивні чинники умовно можна поділити на чотири групи: глобальні, загальні, локальні і специфічні. Глобальні чинники формуються під впливом світових політичних, економічних, соціальних і духовних процесів. Загальні чинники обумовлюються розвитком конкретної держави та характером суспільних відносин в конкретному суспільстві. Локальні чинники формуються в залежності від особливостей проходження служби в



**МАЛАНЧІЙ
Микола**

Олександрович,

начальник відділу кадрів
Національної академії
державної
прикордонної служби
України ім. Б.Хмель-
ницького,
м. Дніпропетровськ.

Анотація: у статті
аналізуються суб'єк-
тивні і об'єктивні
чинники, що зумов-
люють формування
особистості посадової
особи Прикордонної
служби України в умо-
вах зростання ризиків,
досліджуються теоре-
тичні підходи до фор-
мування особистості
державного службовця,
розглядаються умови
служби на кордоні.

Ключові слова:
прикордонна служ-
ба, посадова особа,
держава, особистість,
державна служба.

УДК 35.08

прикордонних військах України та визначаються особливостями інституціонального розвитку Державної Прикордонної служби. Специфічні чинники обумовлені дією мікроінститутів – сім'ї, референтної групи, військового колективу.

Характер професійної діяльності посадових осіб прикордонної служби визначається соціальним середовищем. Проте, спираючись на принцип діяльнісного підходу, можна розглядати її як відносно самостійний чинник, оскільки якості особи залежать від змісту діяльності і формуються тільки в ході її здійснення.

Зміни, що відбуваються сьогодні в світі, нашому суспільстві, реформування Прикордонної служби, викликають потребу в аналізі суб'єктивних і об'єктивних чинників, які обумовлюють професійну соціалізацію прикордонників.

Глобальні чинники, впливаючи на всі сфери суспільного життя, істотним чином визначають стан національної безпеки України, складовою частиною якої є прикордонна безпека. А проблеми забезпечення безпеки держави в прикордонній сфері обумовлюють функціональне навантаження прикордонної служби.

Соціальне макросередовище є найважливішим чинником професійної соціалізації посадової особи прикордонної служби.

Важливу роль під час соціалізації особистості, в тому числі і професійної, відіграють економічні інститути суспільства, оскільки соціальні цінності за своєю специфічною формою спрямовані на забезпечення загального блага, на всебічний розвиток особистості, створення всього необхідного для життя людини, як головної цінності і мети розвитку.

Матеріальні передумови для цього створюються у сфері економіки. Прогресивні зміни в цій сфері є основоположними для досягнення серйозних і міцних успіхів в інших складових суспільного життя. Реалізація Програми Президента України В.Януковича «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» сприяє підвищенню добробуту населення. Зміни, що відбуваються, здійснюють амбівалентний вплив на морально-психологічний стан суспільства і особистості. З одного боку, переорієнтація економіки на задоволення, в першу чергу, матеріальних потреб людини, виробництво товарів народного споживання, заходи, що приймаються до забезпечення економічної свободи, обумовлюють потребу людей в таких якостях як ініціативність, самостійність, діловитість, відчуття власної гідності і стимулюють їх розвиток. З другого боку, зміни, що відбуваються, негативно відображаються на соціальному самопочутті людей. Ринкові перетворення, супроводжувані стрімкою соціальною диференціацією, викликають розбалансування суспільних і особистих інтересів, прояву заздрості у одних і відчуття переваги, елітарності у інших.

У засобах масової інформації простежується думка про те, що в умовах ринку найважливішою є здатність людей самостійно вирішувати свої проблеми, не чекаючи допомоги від держави, уміння спиратися лише на власні сили. Безумовно, що ці гасла і їх перетворення детермінують потребу в таких якостях особи, як самостійність, заповзятливість, ініціативність, розторопність і ін. Разом з тим, вони приводять до появи і розвитку негативних властивостей: егоїзму, виверткості, брехливості, спритності, користолюбства і не сприяють формуванню соціально необхідних позитивних якостей: колективізму, товариства, альтруїзму, безкорисливості.

Все це значною мірою відображається і на соціально-психологічному стані особового складу Прикордонної служби. Кризові явища в економіці детермінують низький матеріальний рівень життя офіцерів, побутову невлаштованість, недостатнє матеріальне стимулювання службової діяльності.

Безумовно, тенденції економічного зростання, що намітилися останнім роком дозволили декілька підвищити рівень життя населення, зокрема, і офіцерів Прикордонної служби. Це позитивно вплинуло на морально-психологічну ситуацію в суспільстві, соціальні якості людей. Разом з тим, було б помилкою вважати, що позитивні економічні зміни автоматично приведуть до високої духовності населення. Прикла-

дів цьому достатньо в індустріально розвинених країнах, де матеріальне благополуччя саме по собі не приводить до сформованості у людей соціально значущих якостей.

Крім того, сьогодні можна констатувати, що, не дивлячись на деклароване Урядом України економічне зростання, а також зростання доходів населення, матеріальне положення українців (за самооцінкою) залишається практично незмінним, про що свідчать результати соціологічних опитувань.

Прямим продовженням економічних відносин є відносини соціальні. Відношення суспільства до особи виражається в таких поняттях, як гуманізм, людяність, що означають, що людина, її благо виступають для суспільства кінцевою метою («все для людини»). Справедливість – міра гуманності. Суть цього заходу – в еквівалентному ставленні суспільства до людей, соціальних груп з урахуванням їх рівності і нерівності. Чим гармонійніше можуть за даних умов поєднуватися рівність і нерівність як моменти справедливості, тим вона досконаліша, вища.

Принципи милосердя, справедливості, підтримки тих верств, які особливо її потребують (дітей, молоді, людей похилого віку, багатодітних і неповних сімей і т.д.) вселяють певний оптимізм, і сприяють формуванню багатьох позитивних якостей. Проте часто декларативний характер проголошених принципів негативно відображається на суспільній свідомості. Слабкість економіки, нерозторопність державних органів, бюрократизм урядовців – основні причини того, що вказані принципи не упроваджуються в життя [3].

Вельми поширені і живучі такі явища, як нелюдяність, несправедливість, лицемірство, несумлінне відношення до праці, крадіжка і розкрадання, відомчий егоїзм і т.д., які тісно пов'язані з негативними явищами, що мають місце в соціальному житті. Одні з них – абсолютизація інтересів держави, виробництва в збиток інтересам задоволення потреб людей, «залишковий» принцип вирішення соціальних питань, з чим пов'язана тенденція перетворення виробництва в самоціль, а людини – лише в засіб, в « гвинтик » економічної машини. До інших негативних чинників можна віднести: командний стиль управління, бюрократизм, що породжують відчуження працівників від виробництва, від результатів своєї праці, втрату етичних ідеалів, ослаблення моральних стимулів до праці.

Ті зміни, які відбуваються останнім часом в соціальному середовищі, не перешкоджають, а іноді і каталізують негативний вплив на морально-психологічний стан населення. З одного боку, пропагуються загальнолюдські етичні норми людського співіснування, а з іншого, в реальному житті люди постійно стикаються з лицемірством, збагаченням одних і зубожінням інших, несправедливістю, соціальною незахищеністю багатьох верств населення, в тому числі і військовослужбовців.

Складнощі в соціальній сфері, соціальний статус і реальне матеріальне положення військовослужбовців і членів їх сімей негативно позначаються на моральному стані офіцерського складу, породжують деколи песимізм, невпевненість в завтрашньому дні [4].

Грошове утримання посадових осіб Прикордонної служби не відповідає рівню відповідальності і складності їх професійної діяльності. З кожним роком загострюється житлова проблема. Зараз кожна п'ята сім'я прикордонників не має квартири або потребує поліпшення житлових умов. Зростає кількість сімей прикордонників, вимушених наймати тимчасові житлові приміщення і нести при цьому витрати, які в крупних населених пунктах не покриваються встановленою компенсацією.

Бюджетні асигнування на оплату транспортних послуг, речове забезпечення, придбання медикаментів і інших матеріальних засобів не в змозі забезпечити поточне утримання прикордонних органів і військ, а також повне і своєчасне задоволення потреб військовослужбовців.

Труднощі соціального плану ведуть до загострення морально-психологічної обстановки у військових колективах і сім'ях прикордонників. Через них звільнилися багато висококваліфікованих офіцерів. Це неминуче негативно впливає на охорону

державного кордону України. Таким чином, реальне матеріальне і соціально-економічне положення сімей посадових осіб прикордонної служби залишається складним.

Проте, не дивлячись на серйозні труднощі, переважна більшість прикордонників з честю виконує свій військовий обов'язок. Їх ратна праця, самовідданість, воля і довготерпіння багато в чому допомагають вирішувати багатоманітні завдання забезпечення безпеки державного кордону. А в результаті Прикордонна служба, виконуючи законодавчо покладені на неї завдання по охороні державного кордону, допомагає створювати умови для проведення в країні економічних реформ, розвитку добросусідських відносин з суміжними державами, бере участь в боротьбі з організованою злочинністю, забезпечує цивілізоване входження України до світової спільноти.

Політичний чинник, який відображає відносини між великими групами людей, їх відношення до держави і діяльність самої держави, істотним чином обумовлює формування професійних якостей посадових осіб Прикордонної служби.

Багато змін, що відбуваються сьогодні у сфері політики, сприяють формуванню соціально значущих якостей людей. Серед них курс на демократизацію і гласність суспільного життя, створення правової держави, головною характеристикою якої є забезпечення верховенства закону. Благотворний вплив на людей надає ухвалення цілого пакету законів, спрямованих на забезпечення політичних і економічних свобод, захист прав і гідності особистості, соціальну захищеність населення.

Важливим чинником формування професійних якостей державних службовців, в тому числі і посадових осіб Прикордонної служби, є духовне життя суспільства, яке є сферою функціонування різних форм суспільної свідомості, культури, світогляду, освіти і виховання [3, с. 89].

Як відомо, одним з головних завдань суспільних реформ була деідеологізація. Передбачалося, що ринок з відповідними йому ліберальними цінностями заповнить пустку, що утворилася в свідомості людей. Проте цього не відбулося. Навпаки, на руїнах ідеології «розвиненого соціалізму», в думках і душах більшості українців поселилися ідеологічна плутанина і страх перед майбутнім. Поруйнувавши одну державну ідеологію, ми не знайшли іншої. А без суспільної ідеї, що враховує психологію, історичний досвід, глибинні сподівання і прагнення громадян, держава – все одно, що корабель без керма і вітрил.

Українське суспільство все більше підходить до розуміння того, що життєздатна держава неможлива без життєздатної ідеології, без віри нації в цю ідеологію, без довіри до тих, хто її втілює. Президент України В. Янукович відзначає, що без консолідації навколо базових загальнонаціональних цінностей і завдань протистояти існуючим загрозам буде неможливо [6].

Для озброєних захисників кордонів Вітчизни такий підхід до проблеми особливо близький. Український солдат ніколи не йшов в бій з ворогами Вітчизни за гроші або інші матеріальні блага. За гроші, навіть великі, жодна людина своє життя на вівтар Вітчизни не покладе і при виникненні реальної небезпеки або побіжить з поля бою, або вважатиме за краще здатися в полон. І лише людина, яка беззавітно любить свій народ і свою Вітчизну, натхненна ясною і зрозумілою всім ідеєю, здатна на мужні і рішучі дії в бою, на самопожертву [5].

Історичний досвід розвитку світових цивілізацій свідчить про те, що без патріотизму – як державної ідеології і політики, без державно-патріотичного виховання громадян не могла добитися успіху жодна країна.

Актуальність формування державно-патріотичних якостей в структурі професійної компетентності посадових осіб Прикордонної служби обумовлена складними процесами будівництва і реформування військової організації держави, спеціальних служб, в тому числі прикордонної. І тут також не обійтися без духовно-етичної складової службово-бойової діяльності прикордонних органів і військ, яка заснована на таких фундаментальних цінностях, як державність, духовність, патріотизм. Сьогодні для прикордонника бути патріотом – означає одночасно бути людиною духовною,

професійно підготовленою, вірною своєму конституційному і військовому обов'язку, надійним вартовим прикордонних рубежів своєї Вітчизни.

Духовне життя суспільства знаходиться в тісному взаємозв'язку з економічними, соціальними і політичними умовами, розглянутими вище. Найважливішою складовою цієї сфери є моральність. Звідси необхідність тих або інших соціальних якостей особи, ефективність процесу їх формування визначаються існуючими ідеалами, цінностями, нормами моралі [3, с. 90].

Існуючі особливості духовної сфери суперечать відвічно українським цінностям, що склали у минулому сутнісні риси нашої національної ідеї і, перш за все, таким як любов до своєї армії і поважне відношення до захисників Вітчизни, шанування традицій військової доблесті і слави українців, громадянськість і ін. Безкорисливе військове служіння Батьківщині у всі часи цінувалося в народі. У недавньому радянському минулому чоловік, що не служив в армії, для оточуючих був об'єктом насмішок. Інша справа зараз. В умовах гострого дефіциту призовних ресурсів в нашій країні законодавчо передбачено згідно Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» від 04.04.2006 № 3597-IV 27 життєвих ситуацій, що дає право на відтермінування строкової військової служби. У Законі СРСР «Про загальний військовий обов'язок» їх було всього 11, а в країнах Західної Європи – в середньому 4,6, в Російській Федерації – 21, в Республіці Білорусь – 6 [4].

За даними соціологічних досліджень, однієї з найгостріших проблем, що турбують військовослужбовців Прикордонної служби, є низький престиж військової служби в сучасному суспільстві. Продовжує знижуватися мотивація добросовісного виконання військового обов'язку всіма категоріями військовослужбовців. Наростають процеси внутрішнього відчуження значної частини офіцерського складу від належності до військової організації держави, до Прикордонної служби і пошук інших способів і форм життєдіяльності. Свідомо долати тяготи і позбавлення військової служби, приносити свої фізичні і духовні сили в жертву Вітчизні і державі стає з кожним роком все меншою чеснотою серед офіцерського складу, особливо серед молодих офіцерів. 84% респондентів в ході проведеного автором дослідження відзначили, що падіння престижу військової служби є найзначнішим чинником, що негативно впливає на морально-психологічні якості прикордонника і процес їх формування [5].

Негативні тенденції в розглянутих сферах суспільного життя, впливають на духовний стан особового складу Прикордонної служби. Зниження престижу військової служби в суспільстві, погіршення соціально-побутових умов життя кадрових військових, відсутність упевненості в завтрашньому дні приводять до зміни соціальної орієнтації прикордонників. Частина з них після закінчення навчальних закладів не прибуває до місця служби, відмовляється від її продовження. Сотні молодих офіцерів звільняються з військ у зв'язку з небажанням служити.

В цілому ж духовно-ціннісні орієнтації більшості посадових осіб прикордонної служби, їх соціально-професійні якості, що формуються під впливом об'єктивних чинників, можна охарактеризувати таким чином:

По-перше, стан освіченості і вихованості значної частини особового складу Прикордонної служби сьогодні в основному забезпечують боєготовність, порядок і дисципліну в їх органах і військах. За визнанням низки представників громадськості і військового керівництва, багато з того, що робиться зараз для забезпечення надійної охорони кордону, тримається на високій духовній відповідальності людей у військовій формі, їх вірності конституційному обов'язку, ентузіазмі, істинному патріотизмі і громадянськості.

Ці духовні якості є тією основою, яка продовжує забезпечувати згуртованість, активність і керованість особового складу, не дивлячись на те, що більшість прикордонників несе службу у важких умовах, на межі своїх моральних і психічних можливостей.

По-друге, як певна позитивна домінанта в свідомості і світогляді більшої частини прикордонників залишається орієнтація на громадянський мир, загальнонаціональну згоду, суспільно-політичну стабільність. Вони меншою мірою, ніж інші соціальні групи і верстви населення, зорієнтовані на «агресивну поведінку і вчинки» в суспільстві навіть за наявності у них широкої варіативності індивідуальних думок, позицій, точок зору і переконань, а також зброї. Діяльністю по реалізації прикордонної політики держави, нейтральним відношенням до різних загальнополітичних подій і процесів, політичних партій, рухів і союзів прикордонники сьогодні багато в чому реалізують в суспільстві свою стабілізуючу роль.

По-третє, в прикордонних органах і військах сьогодні в наявності найширша палітра полярних, незіставних і не узгоджених оцінок і думок. І разом з цим слід визнати, що в наявності відсутність гострої духовної конфліктності у військових колективах серед різних категорій прикордонників. Прикордонники більшою мірою реалізують можливість до саморегуляції і самовідчуження відносно дії різного роду дестабілюючих чинників.

Локальними чинниками професійної соціалізації прикордонників є: особливості службово-бойової діяльності прикордонних органів і військ; морально-психологічна, кадрова, матеріально-технічна ситуація, що складається в Прикордонній службі; певні способи життєдіяльності прикордонників, з властивим їм строгим порядком, особливими службовими ритмами, чіткою регламентацією всього устрою життя; система навчально-виховної роботи.

Напруженість в службовій діяльності не тільки вимагає від особового складу високого професіоналізму, але і сприяє формуванню таких соціальних якостей як самовідданість, стійкість, ініціативність, рішучість, товариство. Досліджуючи проблеми етичного виховання воїнів-прикордонників, І.Л. Котов сформулював поняття «потенціал етичної дії службово-бойової діяльності прикордонних військ» [1].

Постійні процеси «перебудов», що відбувалися в суспільстві в 90-х роках ХХ століття, проектувалися і на Прикордонну службу. Її трансформація у спеціальну державну службу означає поступове перетворення Прикордонної служби в якісно новий спеціальний інститут. В ході цього процесу вона набуває тих рис, які дозволяють їй по-новому впливати на свідомість і поведінку особового складу. До основних рис, що характеризують нові формуючі особистість прикордонника можливості, належать:

- демілітаризація Прикордонної служби, її протидія загрозам, небезпекам і ризикам переважно невійськової спрямованості;
- диференційований перехід на певних ділянках кордону від військової охорони до оперативного прикриття;
- посилення цивільного компоненту в освіті і вихованні офіцерів;
- зміцнення зв'язків прикордонного відомства з інститутами громадянського суспільства тощо.

До локальних чинників належать і існуючий устрій життя, традиції, що склалися, духовні цінності прикордонної служби.

Разом з тим в устрої життя прикордонних органів є і аспекти, що ускладнюють формування професійних якостей. Наприклад, у принципі єдиноначальності, який є стрижньовим для військової організації, є можливість для зловживання владою, суб'єктивізму з боку командира-єдиноначальника.

Порушення принципу соціальної справедливості, який є одним з важливих джерел суперечностей в прикордонних колективах, негативно позначається на морально-психологічному стані особового складу. До них можна віднести, наприклад, несправедливий, на думку деяких опитаних, порядок проходження служби; факти корупції і протекціонізму, деколи відверто недержавний підхід до рішення багатьох кадрових питань, зв'язаних, перш за все, із звільненням офіцерів в запас, службовим зростанням, розподілом матеріальних благ. А це, у свою чергу, приводить до зниження значення для кадрових прикордонників службової кар'єри як засобу здійснення

своїх життєво важливих цілей і падінню престижності офіцерської праці. Таким чином, йдеться про суперечність між сталими уявленнями офіцерів про своє положення в суспільстві, рівнем соціальних очікувань і погіршенням їх соціального статусу, неможливістю досягнення своїх життєвих цілей, запитів і потреб.

Ці і інші моменти створюють передумови до загострення суперечностей формування соціально значущих якостей особового складу, незадоволеності своїм положенням в суспільстві, психологічному дискомфорту, соціальній апатії, що деколи породжує їх байдуже відношення до вирішення службових завдань. Локальні об'єктивні чинники носять, таким чином, суперечливий характер.

Величезною силою впливу на професійну соціалізацію володіє військовий колектив, бо людина не може нормально існувати поза спілкуванням з собі подібними. Відчуття належності до якоїсь групи, як говорять учені, ідентифікації з нею, настільки важливо для особи, що необхідно забезпечити «сднання», багато в чому визначальне її поведінку. Для неї дуже важливо позитивне відношення оточуючих. Вона (особа) часом навіть непомітно для себе стає на позиції колективу, погоджується з ними, вважає для себе єдиними. У спільній діяльності виробляються загальні погляди на життя, складається громадська думка. Вступаючи у вже існуючий колектив, людина стикається зі сформованим морально-психологічним кліматом, з певними соціальними установками і навіть якщо вона і не сприймає їх, то не зважати на їх існування не може.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Зміст соціальних якостей особи прикордонника не визначається автоматично розглянутими вище об'єктивними чинниками. Велику роль при цьому виконує суб'єктивний чинник. Взаємодія між особою і соціальним середовищем здійснюється двопланово. З одного боку, особа є результатом розвитку конкретно-історичних відносин, що індивідуалізується, а з іншого, – вона є творчим суб'єктом, який не тільки переробляє «зовнішнє», «соціальне», в «особисте», але і вносить щось «від себе самого» в соціальне і в свій внутрішній світ. Об'єктивні і суб'єктивні чинники не тільки детермінують зміст існуючих і належних соціальних якостей посадової особи прикордонних органів і військ. Вони також визначають зміст і ефективність процесу формування необхідних якостей, інтенсивність професійної соціалізації.

Література:

1. Котов И.Л. Нравственный облик пограничника / И.Л. Котов // Вестник границы. – 1989. – № 9. – С. 55 – 67.
2. Сіцинський А.С. Управлінська діяльність керівного складу спеціалізованого виду державної служби: організаційно–психологічні засади (за матеріалами Державної прикордонної служби України) : арэф. дис... д–ра наук з держ. упр.: 25.00.03 / Анатолій Станіславович Сіцинський. – К., 2007. – 40 с.
3. Харчев А.Г. Социология воспитания / А.Г.Харчев. – М. : Политиздат, 1990. – 394 с.
4. Чернавин Ю.А. Социальный статус военнослужащего (социально–философская концепция) / Ю.А. Чернавин. – М : ВУ, 1997. – С. 53–56.
5. Шахов А.Н. Демократизация воинской жизни / А.Н. Шахов, М.Н. Шахов. – М. : Воениздат, 1990. – 142 с.

ПРОБЛЕМАТИКА ПОСТАНОВКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ У ПРАЦЯХ ДАВНЬОГРЕЦЬКИХ ФІЛОСОФІВ



**БУХТАТИЙ
Олександр
Євгенович,**

кандидат наук з державного управління, завідувачий відділом медіа комунікацій Адміністрації Президента України, м. Київ.

Анотація: у статті досліджуються та аналізуються питання інформаційної функції держави у працях давньогрецьких філософів.

Ключові слова: свобода слова, свобода вираження поглядів, доступ до інформації, комунікація, демократичне врядування.

УДК 342.7

Постановка проблеми. Проблема вишукування балансу свободи інформації у практиці демократичного державотворення та вирішення питання збалансованого підходу щодо врегулювання інформаційних відносин у системі державного управління порушувалась ще у працях давньогрецьких філософів. Так, Платон (грець. Πλάτων; 428 – 348 до н.е.) зазначив, що мистецтво державного управління – знання прекрасного і корисного; творче знання справедливості в державі [11, с. 618]. Суперечки і дискусії щодо побудови ідеальної моделі політичної системи, яка б згідно з Арістотелем (грець. Αριστοτέλης; 384 – 322 до н.е.) забезпечувала ”справедливе погодження цілої держави та узгодження законів з метою досягнення загального блага громадян” [2, с. 88], тобто системи, здатної вибудувати такі інституції, які б врівноважували різновекторні потреби індивідуума та всієї громади, в тому числі щодо індивідуальної свободи, в якій питання свободи слова та свободи вираження поглядів відіграють надзвичайно важливу роль, активно обговорюються у науковому середовищі й донині.

Очевидно, що питання інституалізації таких категорій як ”свобода слова”, ”свобода вираження поглядів”, забезпечення права кожного на доступ до ”публічної інформації” не втрачає своєї актуальності і сьогодні, що забезпечує зв’язок визначеної теми із науковими та практичними завданнями, які сьогодні стоять перед вітчизняною наукою з державного управління. Існує потреба у віднайдені чіткої аргументації та логічної доказової бази про взаємозв’язок між рівнем розвитку демократії з усталеними суспільними традиціями, культурними домінантами та існуючими практиками формування системи інформаційних відносин.

Очевидно, що на всіх етапах розвитку науки з державного управління проблеми інституційних змін та практик демократичного врядування не могли не вплинути на культуру інформаційних відносин суб’єктів державотворення. Зокрема, Ю. Габермас (нім. Jürgen Habermas) у праці ”Філософська суперечка навколо ідеї демократії” наголосив на чинникові взаємодії між інституціолізованим формуванням волі, яке відбувається відповідно до демократичних процедур в рамках утворень, здатних до прийняття рішень і запрограмованих на їх втілення у життя, з одного боку, і, з іншого – незапрограмованими, неформальними високо чуттєвими процесами формування думок завдяки автономним об’єднанням громадян, які не підпорядковуються організації зверху і можуть розгортатися тільки спонтанно, лише в рамках ліберальної демократичної культури” [4].

Трансформаційні процеси, які відбуваються в глобальному політичному просторі, супроводжуються змінами політичних та економічних відносин, в результаті яких виникають і зникають цілі соціальні прошарки, трансформуються суспільні устої, релігійні течії, культурні уподобання, але незмінним залишається один важливий компонент без якого, як показує історичний досвід, демократичне

врядування є не можливим в принципі – мова йде про свободу слова та свободи вираження поглядів, на основі яких базується парадигма сучасних загальноновизнаних міжнародних демократичних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, час утворення перших яких сягає у часи VI – V сторіч до нашої ери, розкриває широке поле дослідницької діяльності. Утопічні ідеї Сократа, Платона та Аристотеля неодноразово піднімалися на вістрі наукових та політичних дискусій, але, за великим рахунком, більшість з них присвячувалось питанням пошуку ідеального державного устрою, оптимальної політичної системи, виборів, розподілу влади на гілки.

Ми поставили собі за *мету* з'ясувати роль комунікацій серед громадян давньогрецьких держав-полісів, питання доступу до публічної інформації, а також звернути увагу на цензуру в аспектах вільного вираження поглядів та переконань.

Російський антикознавець Ф.Кессіді досліджуючи питання "грецького чуда" відзначив давньогрецькі традиції пошуку істини у діалогах, полеміці, дискусії. Автор зазначав, що "зовнішнім вираженням внутрішньої свободи греків була їх демократія. Становлення грецької демократії, починаючи з воєнної демократії" гомерівських часів, потім реформи Солона і Клісфена і, нарешті афінської демократії в "золотий період" Перікла – все це ні що інше, як етапи боротьби демосу грецьких полісів за свободу, завоювання громадянських прав і встановлення демократичного ладу [7, с. 16].

Більшість дослідників погоджуються з позицією стосовно того, що демократія визнавала за кожним громадянином свободу слова, право відстоювати ту чи іншу думку, піддавати критиці державні установи і політичних діячів [7, с. 42], водночас аналіз праць найвідоміших давньогрецьких філософів змушує зробити висновок про наявність певних неузгодженостей з сучасними основами демократичного державотворення, що дає підстави визначити коло невіршених раніше частин загальної проблеми, пов'язаної з демократичними традиціями принципів свободи слова та свободи вираження поглядів, яким *присвячується означена стаття*.

Виклад основного матеріалу. Сучасне позиціонування понять "свобода слова", "свобода вираження поглядів", "вільний доступ до інформації" у діяльності більшості європейських держав знайшло відображення у положеннях статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, підписаної Урядами-членами Ради Європи від 4 листопада 1950 року, якими визначається право кожного на свободу вираження поглядів. Причому, це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Здійснення цих свобод, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки [9].

Цей постулат має своє відображення у конституційних актах більшості європейських держав та фактично перетворився на синонімом демократії.

А ргіогі феномен поняття "свободи слова" нерозривно пов'язується з терміном "демократія", яке, в свою чергу, вважається одним з досягнень давньогрецької системи державного управління, родоначальниками якої по праву вважаються давні Афіни у період з 500 до 321 до н.е.

Філософський спадок Сократа (давньогрець. Σωκράτης; біля 469 – 399 до н.е.) його послідовника Платона та учня останнього Аристотеля по праву вважається подарунком історії не тільки для європейської, а й для світової сучасної політичної думки. Як припускає Карен Армстронг (англ. Karen Armstrong) в давньогрецький період народження і розвитку філософії згадані нами філософи дали поштовх розколу між міфом та логосом, які до того часу уявлялись як взаємодоповнюючі початки [3, с. 111].

Потрібно відзначити, що давньогрецькому ареопагу філософів була притаманна здатність до неупереджених висновків не тільки щодо своїх співгромадян, але й очільників та громадян інших держав. Зокрема, Платон пояснював успішність пер-

ської держави за царя Кіра (590 – 530 до н.е.) наступними чинниками "він давав їм можливість публічно виявляти свою розумність, і тому в той час персам все вдавалось завдяки свободі, дружбі та обміну думками [11, с. 146]"

В свою чергу, змальовуючи політичну модель держав на Криті, у Карфагені та Лакедемоні Арістотель зазначає таку їх подібність: "Царі зі старійшинами, коли ті одностайні, виносять або не виносять свої рішення на затвердження народними зборами; а коли між ними незгоди – тоді все вирішує народ. Коли старійшини не дійшли взаємної згоди, тоді вирішальний голос теж належить народові. В таких випадках народне зібрання повноважне не тільки брати до відома їхні постанови, але й обговорювати їх; і кожен з громадян може заперечувати внесені пропозиції, чого ми не спостерігаємо в решті держав" [2, с. 62]. Загалом утопічні ідеї Платона та Арістотеля щодо винайдення оптимального державного устрою проникнуті духом раціоналізму, одним з постулатів якого є принцип свободи обміну думок та інформацією. Держава визначалася як об'єднання вільних громадян [2, с. 76] та декларувалося, що "влада – не суддя, не член ради, не член народного зібрання, а суд, рада і народне зібрання; кожен же із названих членів являє собою тільки частину самих інституцій. Тому народ на законних підставах має верховну владу" [2, с. 84].

Я. Гонцяж, досліджуючи питання свободи інформації та виконавчої влади, також не обійшов афінський феномен інформаційної відкритості, з якого зробив висновок, що "демократія працює лише в тому випадку, якщо індивідууми поводять себе розумно та раціонально. Умовою раціональності є існування чесної, неупередженої інформації, яка слугує необхідною основою для прийняття рішення: "як діяти? та в який спосіб"[5, с. 11].

Відзначимо, що Арістотель, в свою чергу, пов'язував феномен виникнення держави саме з фактором вільної комунікації, адже "з-поміж усіх живих істот тільки людина має здатність говорити", та застерігав, що "мова здатна передавати, як щось корисне, так і шкідливе, достоту як і те, що справедливе і несправедливе" [2, с. 17].

Саме поняття "логос" (від давнього. – λόγος), яке одночасно означає і "слово" і "зміст" ввів у вжиток Геракліт Ефеський (давньогрецьк. Ἡράκλειτος ὁ Ἐφεσῖος; біля 577 – 483 до н.е.). Відомі нам тексти про філософську діяльність Сократа зображують її у формі комунікативної взаємодії: діалогів – бесід та спорів. Він вважав життя поза межами діалогу, обговорень та досліджень як такою, що не має сенсу [8, с. 58]. Характерно, що цим інструментом могли користатися не тільки привілейовані верстви, а фактично кожен громадянин. К.Кулле (фр. Corinne Coulet), досліджуючи питання функціонування засобів масової інформації в Давній Греції, також відзначає, що "судячи з текстів висловлюватись можна було вільно" [10, с. 32].

Загалом "вільне слово" як політичний інструмент набуло вагомої ваги у давньогрецьких державах-полісах. Укази народних зборів, документи, які регулюють питання державотворення, торговельні та союзницькі угоди з іншими державами-полісами, тобто публічна інформація яка стосувалася життя громади, фіксувалася на камінних стелах, з метою забезпечення широкого інформування громадськості та імплементації принципів верховенства права.

Принцип морально-правового релятивізму, сформований Протагором (давньогрегр. Πρωταγόρας, 490 – 420 до н.е.), характеризує настрої тієї епохи, а особливо молодого покоління, для якого суспільно-політичні проблеми, питання про закон і право, про їх походження і сутності набули першочергового значення. Зрозуміло, що обговорення проблем закону і права легко перекладалось на обговорення традицій, релігійних та моральних устоїв суспільства, які також ставали предметом критичного аналізу. Навколо цього відбувався обмін думками, викали гострі дискусії [8, с. 45].

Ф.Кессіді відзначав, що "за законами афінської демократії кожен громадянин користувався повною свободою слова і такою ж свободою законодавчої ініціативи. Кожен громадянин мав право піддавати критиці посадових осіб та існуючі порядки, міг поставити на обговорення народних зборів проект нового закону і порушити клопо-

тання про відміну існуючого або застарілого, виступити з пропозицією та запитом” [8, с. 41].

Французька дослідниця К.Куле вважає, що публічні написи однозначно сприймалися, в усякому випадку з другої половини V ст. до н. е. як інститут пов’язаний з демократичною практикою. В демократичних полісах ті хто інформував, та ті кого інформували були одними ж і тими самими особами, оскільки оприлюднювалось те, за що голосували збори, які склалися із сукупності громадян. В цьому випадку прозорість була повною, а зв’язок між демократією і публічністю законів і рішень – беззаперечним [10, с. 104-105].

Про надзвичайну важливість питання вільного вираження думок свідчать факти про трагічний судовий процес над одним з найбільш відомих філософів давньогрецького періоду Сократом. Парадоксально, але на перший погляд складається враження, що людина, яка все життя стояла на позиціях свободи думки і слова, вільного вираження поглядів і переконань, та яка відстоювала необхідність пошуків принципів справедливості держави як суспільного обов’язку та дотримання законів кожним громадянином як індивідуального обов’язку, стала жертвою своєї відкритості та справи захисту громадянських позицій саме у період встановлення в Афінах демократичного врядування. Водночас поведінка філософа на суді, його відмова від сплати штрафу та ігнорування всіх пропозицій щодо організації його втечі від смертної кари свідчить про глибоке переконання у правоті свого вчення, суть якого полягає у втіленні у практику суспільних відносин принципу верховенства закону, настанови громадянам стосовно удосконалення та самопізнання є благом, а не злом.

Навпаки, злом Сократ вважав інтелектуальний занепад, до якого наближалась афінська демократія. Зокрема, філософ порадив громадянам Афін ”не затикати рота іншим, а самим намагатися бути якомога кращими” [8, с. 185].

На перший погляд може скластися враження, що конструкт свободи слова в Давній Греції розвивався за певними лінійними законами разом із розвитком комунікативних технологій та демократією. Адже, без ”мистецтва жити суспільством будь-яка спроба об’єднатися буде марною, простої комунікації за посередництвом мови буде недостатньо для виникнення справжнього суспільства. Потрібні соціальні зв’язки, засновані на етиці, що дозволяє не переходити певні межі” [10, с. 88]. Трагічний результат судового процесу над Сократом, який відбувся саме після відновлення демократичного устрою в Афінах, свідчить про нелінійність у питаннях свободи слова. Винесений філософу вирок потрібно розглядати як чи не перший прояв цензури у демократичному державотворенні.

Тому більш доречно, на нашу думку, буде застосовувати концепт циклічного підходу до пізнання історичного процесу, через призму якого державотворення розглядається як складна конфігурацію співіснуючих, або постійно змінюючих одна одну у часі, цивілізацій і культур.

Загальний принцип такого підходу – полягає у циклічності історичного процесу. Розвиток окремих держав, сфер – політики, культури, релігії, економіки розглядається згідно з певними ритмами і циклами. Арістотель у ”Політиці”, навів такий опис циклів зміни форм правління у давньогрецьких державах-полісах, зазначав, що ”коли ж згодом знайшлося багато осіб, однаково звитяжних, вони, не терплячи більше влади однієї особи, взялися вишукувати певну загальну форму правління і встановили політію. Після того як через моральне зіпсуття такі особи почали збагачуватися за рахунок суспільних коштів, можна повірити, що з політії виникли (в той чи інший спосіб) олігархії, де головне значення надавалося багатству. З них (олігархій) виникли тиранії. Далі з тиранії виникла демократія, де, однак, влада переходила до порівняно невеликої кількості осіб [2, с. 94]”. Філософ, ґрунтуючись на порівняно нетривалому історичному періоді давньогрецького державотворення, фактично сформулював принципи циклічності зміни форм політичного устрою держави-полісу. Відзначимо, що дещо схожі принципи трансформації сучасних політичних моделей пропонуються

американськими політологами С.Хантінгтоном у праці "Третя хвиля: Демократизація наприкінці ХХ сторіччя" та Р.Далем у праці "Демократія та її критики".

Зміні парадигмі державотворення Давня Греція зобов'язана багатьом феноменам. К.Куле виділяє два основних, а саме народження полісів, з одного боку, та використання алфавіту – з іншого [10, с. 43]. Фактично "народження давньогрецької демократії пов'язано зі становленням полісів (VIII – VII ст.. до н.е.) та боротьбою демосу проти панування родової аристократії. У VII ст.. до н.е. (а конкретно в Афінах у 621 році до н.е.) ця боротьба призвела до видання писаних законів, до запису звичаєвого (неписаного) права, яке до цього родова знать трактувала на власний розсуд та відповідно здійснювала правосуддя" [8, с. 43]. Але на наш погляд, відбулася не лише зміна у системі правовідносин, а й відбулися процеси формування нової функції держави – інформаційної. Здавалось, за своєю суттю незначна подія, яка полягала у розміщенні текстів законів у публічних місцях, мала більш важливі, ніж обмеження прав олігархів, наслідки: вона внесла радикальні зміни у суспільну правосвідомість та започаткувала новий напрямок у державотворенні – реалізації інформаційної функції держави.

З іншого боку, ми не можемо не відзначити той факт, що винайдення алфавіту не сприймалося давньогрецькими філософами виключно як щось геніальне і позитивне. Так, Платон, говорячи вустами Сократа, зазначав, що "письмові твори загрожують існуванню комунікацій у суспільстві, якщо не сказати, що роблять його зайвим в тій мірі, в якій вони претендують на заміщення діалогу, без якого неможливе живе спілкування" [8, с. 59]. Водночас історія людської цивілізації має багато прикладів винайдення різними культурами та цивілізаціями різних способів фіксації інформації на матеріальних носіях, але тільки в Давній Греції писемність було застосовано для встановлення рівного доступу громадян до публічної (державної) інформації: право знати набуло нового сенсу – право на вільний доступ до публічної інформації.

В свою чергу К. Куле точно відмітила існування за часів Давньої Греції чіткої відмінності між "олігархічною" Спартою та "демократичними" Афінами. Так, хоча "в Спарті писемність була розповсюджена не гірше, ніж в інших містах. Офіційні особи обмінювались листами та повідомленнями. Міжнародні угоди, як і в інших полісах, висікались на камінні. Але від публічних написів ця держава демонстративно відмовилась: у неї не було писемних законів, вона не оприлюднювала списки громадян" [10, с. 103-104]. Характеризуючи реформу засновника "прабатьківської" демократії Солона Арістотель відзначає, що "Солон був чудовим законодавцем: він знищив в Афінах олігархію, яка поводитись надто зухвало; визволив від рабства простий народ і поновив демократію, встановлену колись предками; якнайкраще облаштував державний устрій поєднавши дві різні його складники: ареопаг – орган влади, притаманий олігархії, обрання на вищі посади нагадувало ознаки аристократії, а суд був народним... Солон надав простолюдинові тільки найнеобхідніші повноваження: обирати посадових осіб і вимагати від них звіту" [2, с. 63-64].

На нашу думку, ще одним доказом щодо існування в Давній Греції практики вільного вираження своїх поглядів та переконань є "Риторика" Арістотеля, в якій автор зазначив, що "всім у певній мірі доводиться як розбирати, так і підтримувати якусь думку, як виправдовуватись, так і звинувачувати. В цих випадках одні вчиняють випадково, інші діють відповідно до своїх здібностей, розвинутих звичками" [1, с. 744-745].

Підтвердженням високого рівня поширення писемності серед давніх греків є запропонована Платоном у "Законах" ідея механізму виборів, відповідно до якої "кожен має покласти на жертovníк дощечку, написавши на ній ім'я та по батькові кандидата на посаду, філу і дем, членом якого він є; таким же чином він має написати і своє власне ім'я" [11, с. 203]. Зазначене є очевидним доказом писемної та читацької спроможності громадян. Крім того, на теренах стародавньої Греції існувала не тільки розвинута культура виборів "писемних приладь", а й існувала культура читання

серед населення. Зокрема, Платон запевняв, що "в державах є багато писань і записаних творів, різними людьми; в тому числі писання і твори законодавців" [11, с. 312].

Таким чином, проєкціювання історичного процесу щодо фіксації законодавчих актів на матеріальних носіях у публічних місцях призводить до проведення аналогії з сьогоденням, а саме щодо актуального питання законодавчих гарантій забезпечення доступу до публічної інформації. Трансформуючи цю історичну подію на нашу дійсність можна припустити, що саме створення публічної інформації стало поштовхом до народження давньогрецької моделі демократії та інформаційної функції держави. Записані закони розмішувались "в самому серці полісу, в місцях, де кожен міг би з ними звіритись: в пританії або у великих святилищах. Так, в другій половині VII ст. до н.е. на стінах храму Аполона Піфійського були викарбувані перші закони. Потрібно відзначити, що помешкання бога є публічним місцем: тексти законів і указів завжди викарбувані у найбільш доступній частині храму" [10, с. 45]. Арістотель у "Політиці" зазначив, що "хто вимагає, аби панував закон, очевидно, хоче, щоб панували божество і розум, а хто вимагає, аби панувала людина, проявляє (певне дикунство; бо пристрасть саме і є таким, до того ж вона зводить навіть найкращих правителів із істинного шляху; навпаки – закон – це розум поза пристрастями і бажаннями" [2, с. 96].

Розглядаючи питання свободи слова та свободи вираження поглядів і переконань у творах давньогрецьких філософів не можна оминати питання ще однієї складової інформаційної функції держави, а саме контролю за інформацією, або – "цензури"? Чи існувала взагалі в давньогрецькій практиці державотворення таке поняття як цензура? Якщо так, то у яких сферах суспільної комунікації давньогрецької держави-полісу?

Аналіз філософських праць та історичних свідчень, які дійшли до нас з глибини тисячоліть, дає підстави визначити давньогрецький поліс як простір вільних комунікацій. Святилища, агора, театр, гімназія, а також місця політичних комунікацій: збори, ради, суди, державні органи – формували простір для здійснення комунікацій, а мова та писемність – інструменти та технології цих комунікацій. Для забезпечення неупередженого розгляду зазначеного питання потрібно дати визначення явищу "цензура". У сучасному розумінні це поняття може включати в себе широко коло суб'єктів, здатних здійснювати функції цензури, та об'єктів цензурування, водночас, зважаючи на звуженість тематики ми будемо розглядати цензуру як перешкодження певного державного органу поширенню певної інформації серед громадян.

Відповідь на питання чи існувала така практика в еллінських державах ми можемо дати проаналізувавши тогочасні філософські праці. Зокрема, у "Політиці" Арістотель окреслив перелік необхідних державних інституцій, які "відають таким колом діяльності: релігійною, військовою, фінансовою, наглядацькою (за міським майном, самим містом, міським портом та краєм). А ще судовою, куди входять записи угод, виконання вироків, ув'язнення, далі – контролю, куди відносять звітність, ревізію та перевірку діяльності посадових осіб, і, нарешті, законодавчою – щодо державних справ" [2, с. 179]. Філософ зазначив, що такий перелік інституцій притаманний тим державам, де панує мир і спокій та не наділяв державу жодними функціями щодо контролю за інформацією чи комунікацією, а тому і не вбачав необхідності у створенні відповідних інституцій.

Водночас "клерикально" відмінною була позиція його вчителя – ще одного класика давньогрецької філософії Платона. Аналіз Платонівських думок щодо шляхів, методів та інструментів побудови ідеальної держави, які були викладені у "Законах" дає підстави стверджувати, що цей давньогрецький філософ не тільки не вбачав позитиву у становленні демократичної моделі державного устрою, а й наголошував на необхідності державного регулювання інформаційних відносин, зокрема у сфері релігії та мистецтва. Фактично у "Законах" Платона мова йде про необхідність здійсненні цензури, визначеними державними органами.

Джордж Г. Себайн та Томас Л. Торсон відзначили, що Платонівське управління релігією поширювалося на контроль за моральною поведінкою громадян. "Закони" завершуються думкою, яка цілковито суперечить поглядам, що їх досі дотримувався Платон. На кількох останніх сторінках "Законів" він додає до держави ще один інститут, про який майже не згадував раніше і який не тільки не пов'язується з іншими інститутами, а й суперечить задуму про державу, в якій верховодить закон. Цей інститут Платон називає Темною Радою, яка зовсім не підвладна законам, їй надане право контролювати всі офіційні інституції держави й керувати ними [12, с. 105].

Тут варто зазначити, що Арістотель надавав своє визначення поняттю "етика", що в його розумінні означало життєву мудрість; етика – це вчення про моральність, про прищеплення людині діяльно-вольових, духовних якостей, необхідних їй в першу чергу для суспільного життя, а вже потім в особистому; вона вчить практичним правилам поведінки і стилю життя окремого індивідуума, водночас не перетворюючись в наслідок цього на індивідуалістичну етику. Арістотель не осмислював окремої людини (громадянина) поза полісом, для нього людина – істота суспільно-політична. Етика Арістотеля тісно пов'язувалась з політикою, вченням про сутність і задачі держави [7, с. 134].

У "Законах" Платон обговорюючи процедуру формування справедливого законодавства та, очевидно, шукаючи найліпшу форму державного правління зазначав, що "поет не має творити нічого наперекір звичаям держави, наперекір справедливості, красоті та благу. Свої творіння він не повинен показувати нікому з приватних осіб, перш ніж не покаже їх призначеним для цього суддям та охоронцям законів та не отримає від них схвалення" [11, с. 253]. Продовжуючи тему мистецтва філософ визнав, що "в музичному мистецтві є багато прекрасних давніх творів старих поетів. Ніщо не заважає вибрати з них те, що відповідає і притаманне державі, яка будується. Оцінниками їх будуть обрані особи не молодші за п'ятдесят років. Вони здійснять вибір із давніх творів і допустять те, що видасться підходящим; зовсім невідходящі твори вони відкинуть; твори з недоліками вони багаторазово піддадуть виправленню" [11, с. 254].

Фактично цією тезою Платон заперечив, можливо й утопічні на той час, складові ідеали еллінської демократії, які вперше задекларували ідеали свободи слова та свободи вираження поглядів, які врешті знайшли своє міжнародне визнання в середині ХХ сторіччя. Сподівання філософа на ефективність діяльності різноманітних "таємних рад", метою яких є визначення "якості" релігійних порядків, театральних вистав та творів поетів, довели свою неспроможність.

Більш того, на нашу думку, саме свобода слова та свобода вираження поглядів стала тими рушійними силами, які дали поштовх до утворення феномену "грецького чуда" та еллінської демократії.

Арістотель також дотримувався поглядів про помилковість ідей Платона щодо необхідності досягнення надмірної єдності в державі, зокрема, як зазначав Ф. Кессіді в частині необхідності досягнення однотайності серед громадян: "Справа в тому, що необхідно намагатися досягти відносної, а не абсолютної єдності у державі. Якщо процес однотайності зайде занадто далеко, то і сама держава буде знищена; якщо ж цього не станеться, то держава на шляху до свого знищення стане державою гіршою" [7, с. 141].

Досить непривабливо виглядають і думки Платона щодо театру, який вважається одним з невід'ємних публічних інститутів давньогрецької демократії. "Невже більш ганебно Гомеру, Тіртею та іншим поетам погано викласти в своїх творах погляди на життя та на його уклад, ніж Лікургу, Солону і взагалі тим, хто, став законодавцем, написав твори? – запитував філософ. – Або правильніше, щоб зі всіх творів, які існують у державі твори, написані про закону частіше розгорталися читачем, так як вони значно прекрасніші та корисніші? І щоб твори інших письменників були узгоджені з цими або у випадку різночитань піддавались би висміяно?" [11, с. 312].

На нашу думку, Платон, запропонувавши встановити жорсткий державний контроль як щодо питань релігійних, так і стосовно мистецтва, виразив зневіру в те, що дало змогу утворити феномен давньогрецької демократії – свободу особистості, зокрема у вираженні своїх поглядів та переконань. Але саме свобода і право кожного самостійно визначати свою позицію та брати участь у вирішеннях як у питань суспільно-політичних, так і щодо творів мистецтва є тим каталізатором, який дозволяє винайти оптимум у суспільстві.

Створюючи алгоритм побудови ідеальної держави Платон давав прогресивні поради щодо формування судової системи, організації виборів органів влади та забезпечення контролю за її діяльністю, але, водночас, виявив закомплексованість та клерикалізм у питаннях свободи вираження поглядів "вільними громадянами ідеальної держави".

Разом з тим, якщо поставити питання чому у творах Арістотеля практично не розглядається проблематика свободи слова та свободи вираження поглядів, то, на нашу думку, відповідь криється в самому дусі та ідеї тих творів, які ґрунтуються саме на унікальній фундаментальній основі, збудованої на принципах свободи особистості в "справедливій державі". Іншими словами Арістотель не розглядає проблему свободи слова, бо її для цього не існувало у сучасному розумінні цього значення. Свобода вираження своїх думок вважалася природним правом громадянина. Крім того, однозначною є позиція Арістотеля стосовно недоцільності обмежувати ці свободи, адже "користуватися словом більш притаманно людській природі, аніж користування тілом. Якщо ж хтось скаже, що людина несправедливо користується цією здатністю слова, може зробити багато шкоди, то це зауваження можна однаково віднести до всіх благ, виключаючи добродетельність, і переважно до всіх, які найбільш корисні, як наприклад, до сили, здоров'я, багатства, воєначальству: людина, користуючись цими благами, як належить, може принести багато користі, а – несправедливо – багато дуже багато шкоди" [1, с. 750]. Арістотель відзначав, що запропоновані Платоном заходи щодо подолання соціального зла (розколу суспільства на ґрунті релігійних вірувань, театральних майданчиків чи у віршах поетів) можуть призвести до негативних результатів, абсолютно протилежних ніж ті, які очікувалися.

Єдиним неприпустимим аспектом у здійсненні комунікацій Арістотель вважав "лихослів'я", викорінення якого вбачав у досить простому заході "нехай буде один закон для всіх, а саме такий: нехай ніхто нікого не лихословить" [11, с. 400]. Філософ вважав, що висміювання дозволяється, але лише в тому випадку, якщо воно відбувається без гніву, як забава. В іншому випадку його буде визнано негідним громадянином та порушником законів [11, с. 401]. "Особливо не допускаймо лихослів'я в середовищі молоді: треба, щоб вони не говорили самі й не чули від інших чогось подібного" [2, с. 211]. Найвищою мірою покарання за лихослів'я, на думку філософа, могло бути позбавлення громадянських прав, "бо такі провини притаманні тільки рабам і не сумісні з гідністю вільно народженої людини" [там само].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що ідеї давньогрецьких філософів не були відірваними від об'єктивної реальності. Незважаючи на вкрай ідеалізований характер деяких з них, більшість все ж мають реальне підґрунтя, що спирається на існуючу практику побудови демократичної системи державного управління. За великим рахунком, ці ідеї вже в ті далекі часи вийшли за рамки свого історичного періоду і вказали вектор розвитку науки державного управління на тисячоліття, в тому числі в аспектах формування та реалізації державної інформаційної політики. Сьогодні ми маємо всі підстави стверджувати про існування певних закономірностей і циклічної трансформації інформаційної функції держави в процесах суспільно-історичного розвитку.

Впровадження у практику державного управління загальноновизнаних демократичних принципів свободи слова, свободи вираження поглядів та переконань, відкритість інформації про діяльність державних органів (якщо це не суперечить принципам

національної безпеки) дає підстави висунути гіпотезу про необхідність скорочення контролюючих функцій держави у сфері інформаційних відносин й трансформації їх у якісно новий рівень, заснований на приматі свободи інформації, відповідальності, культури та освіченості громадян.

Перспективи здійснення дослідження ґрунтуються на сучасних процесах демократичного державотворення ідея, яких полягає в усвідомленні суспільством радикальної різниці між владою, яка народжується в процесі вільних комунікацій, та збудованої командно-адміністративними методами. В діяльності сучасного політичного суспільства зустрічаються і перехрещуються два протилежних процеси: з одного боку, комунікативне формування легітимної влади, яка утворюється у вільній комунікації, а з іншої – таке забезпечення легітимності через політичну систему, за допомогою якої адміністративна влада намагається скеровувати політичні комунікації.

Література:

1. Аристотель. Этика. Политика. Риторика. Поэзия. Категории. / Аристотель. – Мн. : Литература, 1998. – 1392 с.
2. Аристотель. Политика / Аристотель ; [пер. з давньогр. О. Кислюка]. – К. : Основи, 2003. – 239 с.
3. Армстронг Л. Краткая история мифа / Карен Армстронг ; [пер. с англ. А. Блейз]. – М. : Открытый мир, 2005. – 160 с.
4. Габермас Ю. Философский спор вокруг идеи демократии : [Электронный ресурс] / Ю. Габермас – Режим доступа: <http://kant.narod.ru/habermas.htm>
5. Гонцяж Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади: правові норми. Інституції. Процедури / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 240 с.
6. Даль Р. Демократия и ее критики / Р. Даль ; [пер. с англ. М.В.Ильина]. – М. : "Российская политическая энциклопедия" (РОССПЭН), 2003. – 576 с.
7. Кессиди Ф. К истокам греческой мысли / Феохар Кессиди. – СПб. : Алетейя, 2001. – 278 с.
8. Кессиди Ф. Сократ / Ф. Х. Кессиди. – М. : Мысль, 1976. – 198 с.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод / Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – ст. 2371.
10. Куле К. СМИ в Древней Греции: сочинения, речи, разыскания, путешествия ... / Коринн Куле ; [пер. с фр. С. Кулланды]. – М. : Новое литературное обозрение, 2004. – 256 с.
11. Платон. Законы / Платон ; [пер. с древнегреч. А. Лосева, В. Асмуса, А. Годи]. – М. : Издательство "Мысль", 1999. – 832 с.
12. Себайн Джордж Г., Торсон Томас Л. Історія політичної думки / Джордж Г. Себайн, Томас Л. Торсон ; [пер. з англ.] – К. : Основи, 1997. – 838 с.

Вікторія КИЙ-КОКАРЄВА

МОДЕЛІ КОМУНІКАЦІЙНИХ КАМПАНІЙ У СОЦІАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

Постановка проблеми. В умовах формування інформаційного простору постійно зростає роль комунікативної взаємодії суб'єктів і об'єктів державної політики. Особливо це актуально для соціальної політики, оскільки вона зачіпає інтереси населення усєї країни. У цілому ряді випадків політико-комунікаційні процеси підпадають під визначення стратегічних кампаній, коли вони свідомо використовуються комунікаторами для досягнення конкретних політичних результатів. Політична комунікація подібного виду може реалізовуватися на різних рівнях і варіюватися від цілеспрямованої інформаційної дії на одного або декількох індивідів до великомасштабної кампанії, що включає значну кількість каналів, по яких поширюється безліч повідомлень на багатомільйонну аудиторію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням використання інформації і комунікації у державному управлінні присвячено праці таких вчених як О. Бабінова, Н. Діденко, О. Крутій, Г. Почепцов, О. Радченко, Є. Ромат та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Відсутність системних досліджень комунікаційних кампаній у діяльності державних органів спонукала до вивчення та аналізу їх теоретичних моделей.

Метою статті є аналіз моделей політичної комунікації як необхідного компонента ефективної взаємодії суб'єктів політики між собою і соціальним довкіллям.

Виклад основного матеріалу. Класична модель соціальної комунікації була запропонована в 30-х роках ХХ століття американським соціологом Г. Лассуеллом. Ця модель була призначена як для аналізу будь-якої комунікативної дії, так і дослідження масової комунікації [1]. Різноманіття цілей, завдань, методів, учасників політичних процесів, складність ухвалення рішень у сфері державної політики обумовлює досить розгалужену і багаторівневу структуру інформаційно-комунікативного обміну між людьми. Ця структура припускає наявність трьох основних рівнів: семантичного, технічного та інфлуентального, які дозволяють виділити найбільш суттєві компоненти інформаційно-комунікативних процесів [2].

Різноманіття прийомів і способів інформування і налагодження комунікації доцільно звести до двох типів дій в інформаційному просторі, що характеризують абсолютно протилежні методи поведінки суб'єктів. Йдеться про мобілізаційні і маркетингові дії [3]. Мобілізаційні дії, що включають агітацію і пропаганду, спрямовані на здійснення інформаційного контролю над людьми і надання їх політичним діям строгої соціальної спрямованості. Абсолютно іншу спрямованість мають маркетингові дії, представлені методами паблік рилейшнз і політичною рекламою. Вони здійснюються відповідно до попиту і спрямовані на забезпечення громадян необхідною інформацією в потрібний час і в потрібному місці. На відміну від мобілізаційних маркетингові стратегії спрямовані на переконання людини. Вони не наказують, а усього лише рекомендують використовувати в конкретних ситуаціях певні моделі поведінки, орієнтуючись при цьому на зворотний зв'язок, деякий діалог між суб'єктами політики.



**КИЙ-КОКАРЄВА
Вікторія**

Григорівна,

старший

викладач кафедри

проблем людини і

філософії здоров'я

Східноукраїнського

національного

університету

ім. В. Даля, м. Луганськ.

Анотація:

стаття присвячена

питанням

удосконалення

діяльності державних

органів у сфері

соціальної політики.

Розглянуто та

проаналізовано

моделі комунікаційних

кампаній, які можуть

застосовувати

державні органи у

своїй діяльності. З

урахуванням передового

досвіду зарубіжних

країн запропоновано

методичні підходи

до підвищення

ефективності

державної політики на

основі використання

комунікаційних

кампаній.

Ключові слова:

комунікація, політика,

модель, суб'єкти,

державні органи.

УДК 331.108

В умовах інформаційного суспільства особливий інтерес викликає аналіз чотирьох основних моделей стратегічних політико-комунікаційних кампаній: агітаційно-пропагандистській діяльності з використанням засобів масової комунікації (ЗМК), політичної реклами, розвитку громадських зв'язків і політичного маркетингу, найважливішим компонентом яких виступає масова комунікація [4, с. 143].

Нормативна модель (див. рис.1), що дозволяє розглядати стратегічну політико-комунікаційну кампанію як свого роду робочий процес, який включає логічно певну послідовність дій, спрямованих на досягнення конкретного результату, була запропонована К. Новаком і К. Варнеридом [5].

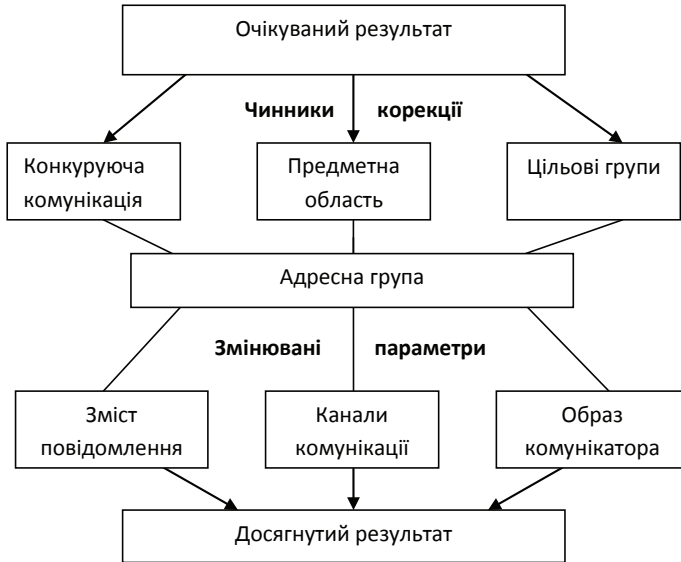


Рис.1. Нормативна модель Новака - Варнерида

Основною властивістю цієї моделі є тісний взаємозв'язок складових її елементів: зміна одного з них неминуче спричиняє за собою зміну властивостей усіх інших. Найбільш явним чином ця обставина позначається на кінцевих результатах кампанії, якщо відбувається коригування наміченої мети. Коли ж мета кампанії залишається незмінною, то умови її досягнення формулюються в чіткому і однозначному виді. При цьому кількість варіацій інших параметрів зводиться до мінімуму. Як правило, необхідність зміни мети в ході кампанії виникає тоді, коли деякі повідомлення або використовувані для їх передачі канали виявляються менш ефективними, чим це спочатку передбачалося.

С. Чаффи і Ч. Роузер запропонували узагальнену модель процесу досягнення кумулятивного комунікаційного ефекту за допомогою поширення повідомлень, що повторюються і доповнюють один одного [6]. Суть цієї моделі полягає в тому, що на початковій стадії комунікаційної кампанії завжди проявляється ієрархія ефектів недостатньої залученості, оскільки цільові і адресні групи практично не мають необхідних відомостей, що дозволяють судити про можливі альтернативи і усвідомлено приєднатися до точки зору комунікатора. Проте у міру отримання додаткових відомостей в поведінці деяких адресатів інформаційної дії починають відбуватися певні зміни, які можуть проявлятися, наприклад, в спробах практичного застосування отриманих знань, що супроводжується зростанням міри їх залученості в кампанію. Починається стадія встановлення невідповідностей, коли зміни в поведінці зацікавлених адресатів позначаються на оцінках навколишньої дійсності, що, у свою чергу, сприяє більше зваженому відношенню цих індивідів до повідомлень і цілеспрямованого пошуку нової інформації. Перехід до повчальної стадії відбувається тоді, коли раціональна оцінка отриманих знань стає мотиваційною основою відповідної діяль-

ності адресатів інформаційної дії і їх відношення до комунікатора, який, по суті, таким чином «вибудовує» і розвиває свою систему громадських зв'язків, що зазвичай позначається сталим словосполученням «Паблік рилейшнз» або аббревіатурою «PR» (зв'язки з громадськістю).

Як базова характеристика цієї сфери діяльності прийнято наступне визначення: «PR – це плановані, тривалі зусилля, спрямовані на створення і підтримку доброзичливих стосунків і взаєморозуміння між організацією і громадськістю» [7, с. 326]. Проте оскільки розвиток громадських зв'язків за своєю суттю є не що інше, як практичне досягнення комунікатором поставленої мети за допомогою стратегічного використання комунікаційних кампаній, можна погодитися з думкою американських дослідників Дж. Грюнига і Т. Ханта, що «зв'язки з громадськістю є управлінням інформаційними потоками між організацією і її клієнтами» [8, с. 8].

У приведених визначеннях роль організації може належати, наприклад, органу державної влади або місцевого самоврядування. Поняття «громадськості» зазвичай трактується досить широко і охоплює своїм об'ємом великі і малі соціальні групи, установи, а також окремих осіб, з якими організація прагне встановити певне взаєморозуміння. При цьому «громадськість» може знаходитися як усередині організації (наприклад, службовці державних органів влади), так і за її межами (населення). Досягнення цілей в розвитку громадських зв'язків припускає використання як спрямованої комунікації у вигляді агітаційно-пропагандистської або рекламної діяльності, так і інтерактивних процесів, що припускають наявність стійкого зворотного зв'язку між адресатами інформаційної дії і комунікатором. На практиці зазвичай використовуються змішані стратегії, де міра поєднання комунікаційних процесів багато в чому визначається поточною ситуацією.

Розвиток і вдосконалення стратегій громадських зв'язків, на думку Дж. Грюнига і Т. Ханта, є процес послідовного формування чотирьох взаємодоповнюючих одна одну моделей комунікаційних кампаній [8]. Ці моделі розрізняються по спрямованості комунікаційних потоків і по збалансованості інтересів, що враховуються. Аналіз моделей допомагає зрозуміти відмінність сьогоденної комунікаційної практики. Часто фахівці із зв'язків з громадськістю і деякі комунікаційні агентства практикують свою діяльність відповідно до ранніх моделей, не зважаючи на практику розвиненіших, сучасніших структур.

Хронологічно першою моделлю розвитку громадських зв'язків автори називають комунікаційну кампанію рекламного типу (agent-publicity model), що є крайнім варіантом процесу однонапрямленої інформаційної дії, ініціатива якої виходить виключно від організації-комунікатора, що апелює до масової аудиторії.

Цю модель, мабуть, слід було б точніше визначити як агітаційно-пропагандистську, оскільки в політичному контексті вона може використовуватися в цілях поширення певних поглядів, ідей і теорій, їх популяризації і впровадження в суспільну свідомість, формування у мас певного світогляду, системи представлень, зразків і стереотипів поведінки. При цьому через сталу традицію під пропагандою зазвичай розуміється поширення широкого набору досить простих і доступних гасел і установок, спрямованих на зміну або стабілізацію образу думок і політичних дій окремих соціальних спільностей або населення в цілому, іноді апелюючих не стільки до розуму, скільки до емоцій і упереджень людей, на відміну від агітації, для якої характерне висунення відносно невеликого числа ідей і переважання роз'яснювальної, раціональної складової.

Що ж до політичної реклами як однієї з комунікаційних технологій розвитку громадських зв'язків, то її, ймовірно, слід розглядати як маркетинговий різновид агітаційно-пропагандистської діяльності. Цей різновид реалізується в умовах конкурентного комунікаційного середовища і свободи індивідуального політичного вибору громадян. Вказана мета, як правило, не вирішується за допомогою одиничного рекламного звернення і зазвичай припускає використання серії цілеспрямованих інформаційних дій, що об'єднуються в комунікаційну кампанію.

Пізніше з'явилася модель громадського інформування (public information model). Комунікаційна кампанія подібного типу також є процесом однонапрямленої інформаційної дії, при якому, проте, акцент формально робиться не стільки на переконанні аудиторії, скільки на максимально широкому поширенні комунікатором досить об'єктивних і правдивих, але не обов'язково вичерпних і при цьому відносно нейтральних за формою відомостей. Ця модель припускає, зокрема, публікацію органами державної влади власних періодичних і неперіодичних видань – газет, журналів, інформаційних бюлетенів і так далі, а останніми роками – створення власних інформаційних інтернет-сайтів.

На наступному етапі розвитку починає активно використовуватися двостороння асиметрична модель комунікаційної кампанії (the two – way asymmetric model). Ця модель описує комунікаційний процес із зворотним зв'язком, що багато в чому відповідає класичним канонам загальної теорії управління. Організація-комунікатор має намір зробити на аудиторію переконливу дію, проте для того, щоб така дія була ефективнішою, вона повинна будуватися з урахуванням знань про настрої і потреби аудиторії. З цих причин комунікатор здійснює вивчення громадської думки і, з урахуванням тих, що поступають по каналу зворотного зв'язку відомостей про адресатів інформаційної дії, прагне забезпечити собі домінуюче положення по відношенню до громадськості, що інформується, і викликати її необхідну "керовану" реакцію, маючи можливість коригувати зміст, форму і способи поширення передаваних повідомлень.

Нині склалася двостороння симетрична модель комунікаційної кампанії (the two – way symmetric model), яка, по суті, і є «розвитком громадських зв'язків» в істинному сенсі цього терміну. На відміну від попередніх моделей вона переслідує прямо протилежну мету – досягнення ефективного і взаємовигідного обміну думками і відомостями із зацікавленою громадськістю. Іншими словами, ця схема, не заперечуючи можливостей використання агітації, пропаганди і політичної реклами, орієнтована швидше на конструктивний діалог з аудиторією, при якому між комунікатором і адресатами інформаційної дії за допомогою використання стійкого зворотного зв'язку складається деякий баланс сил. Ця модель розвитку громадських зв'язків особливо доречно, коли, наприклад, органи державного управління прагнуть реалізувати програму довгострокової співпраці з діловими колами. Крім того, двостороння симетрична комунікація з усією очевидністю виступає найважливішим компонентом сучасних стратегій політичного маркетингу, коли мета діяльності органів державного управління плумачиться як спрямована на вивчення і задоволення певних громадських потреб.

Політичний маркетинг є «сукупністю теорій і методів, якими можуть користуватися політичні організації і публічна влада для визначення своїх цілей і програм і для одночасної дії на поведінку громадян» [9, с. 11]. Ці теоретичні конструкції і практичні методи засновані на представленнях і принципах економічних концепцій дослідження ринку і спрямовані на вивчення соціально-політичних процесів з метою управління ними в інтересах тих або інших політичних акторів. Об'єктом політичного маркетингу є конкурентне соціально-політичне середовище, що розглядається як специфічний ринок можливостей, на якому мають ходіння свої особливі товари – потенційні вигоди, пов'язані з тим або іншим політичним рішенням. «Продавцями» на цьому ринку виступають як дійсні, так і потенційні носії політичної влади, а «покупцями» – громадяни (у окремому випадку – виборці), облік думки яких, а також можливостей його зміни кладеться в основу стратегії просування того або іншого «політичного товару».

Наявність стійкого зворотного зв'язку між комунікатором і адресатами інформаційної дії є необхідною умовою, що дозволяє забезпечити збір, систематизацію і узагальнення відомостей про переваги громадян і результати дій конкурентів за допомогою моніторингу громадської думки, який припускає проведення опитувань, націлених не лише на виявлення позицій, але і на надання певної спрямованості на-

строям цільових і адресних груп населення по тих або інших проблемах як політичного, так і неполітичного характеру.

Як управлінська технологія, вживана комунікаторами в умовах конкурентного соціально-політичного середовища з метою зміни думок, переваг і поведінки громадян, політичний маркетинг, згідно із затвердженням Дж. Маузера, ґрунтується на використанні двох основних типів дії на потенційних споживачів – «переконливої комунікації» і «адаптованої пропозиції» [10, с. 5]. Проте, на думку автора, цю технологію точніше слід було б охарактеризувати як використання механізмів агітаційно-пропагандистської і політико-рекламної дії комунікатора на соціально-політичне середовище у поєднанні з комунікаційними кампаніями, націленими на розвиток громадських зв'язків. У плані побудови узагальненої теоретичної моделі політичного маркетингу як одним з різновидів стратегічних політико-комунікаційних кампаній представляється цілком правомірним стверджувати, що процес взаємодії комунікатора з соціально-політичним довкіллям здійснюється за принципом комунікаційно-кібернетичного гомеостазису за допомогою використання стійкого зворотного зв'язку. Подібна постановка питання актуалізує проблему аналізу політичної комунікації не лише з позицій «виробництва громадської думки», але і з точки зору взаємної трансформації в процесі цього «виробництва» усіх «діючих елементів» соціально-політичної сфери – як адресатів, так і ініціаторів спрямованої інформаційної дії [4, с. 163].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, можна відмітити, що за останній час з'явилася велика кількість теоретичних моделей комунікації. На практиці у державному управлінні використовуються як моделі з односторонньою комунікацією, головна мета яких донести інформацію до одержувача, так і моделі з двосторонньою комунікацією, основне завдання яких – досягнення взаєморозуміння між учасниками комунікаційного процесу. На перший план висувається проблема дискурсу. Серед прагматичних характеристик дискурсу однієї з найважливіших стає мета комунікації. Основна увага приділяється вивченню ціннісних, мотиваційних установок комунікатора і комуніканта, їх намірів і цілей. У соціально-політичних дослідженнях дискурсно-аналітичний підхід став інструментом вивчення шляхів і способів, за допомогою яких реальність представляється і осмислюється за допомогою дискурсу.

Література:

1. Лассуэлл Г.Д. Психопатология и политика: Монография /Г.Д. Лассуэлл; Пер. с англ. Т.Н. Самсоновой, Н. В. Коротковой. – М. : Издательство РАГС, 2005. – 352 с.
2. Сахаров Г.В. Политология: курс интенсивной подготовки. Ч.2./ Г.В. Сахаров. – Витебск : УО ФПБ МИТСО, 2008. – 92 с.
3. Почепцов Г.Г. Теория коммуникации/Г.Г. Почепцов. – М.: «Рефл–бук», К. : «Валкер», 2001. – 656 с.
4. Грачев М.Н. Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития/М.Н. Грачев. – М. : Прометей, 2004. – 328 с.
5. Nowak K. Kommunikation och asiktforandring/K. Nowak, K.E. Warneryd. – Stockholm : Prisma, 1985. – 127 p.
6. Chaffee S. Involvement and the Consistent of Knowledge, Attitudes and Behaviour/S. Chaffee, C. Roser// Communication Research. – Vol. 3. – 1986. – P. 373–399.
7. Ольшанский Д.В. Психология масс/Д.В. Ольшанский. – СПб. : Питер, 2001. – 363 с.
8. Grunig J.E., Hunt T. Managing Public Relations/J.E. Grunig, T. Hunt. – New York : Holt, Rinehart and Winston, 1984. – 550 p.
9. Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии/Е.Г. Морозова. – М. : (РОССПЭН, 1999. – 246 с.
10. Mauser G. Political Marketing: An Approach to Campaign Strategy/ G. Mauser. – New York : Praeger, 1983. – 304 p.

ГЕНЕЗИС АВТОРИТЕТУ КЕРІВНИКА В УМОВАХ УКРАЇНСЬКОГО ЦИКЛУ МОДЕРН–ПОСТМОДЕРН



НОВАЧЕНКО

Тетяна Василівна,
кандидат педагогічних наук, доцент,
докторант кафедри державної політики та управління політичними процесами
Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

Анотація: у статті досліджується генезис авторитету керівника українського циклу Модерн – Постмодерн. Визначається, що епоха Модерну, відповідає його інволюційному періоду. Для якого характерні – універсальність, абстрактність, пріоритет матеріальних цінностей та тоталітаризм як форма правління державою. Епоха Постмодерну відповідає еволюційному періоду, де проявляється характерна для цього часу смислова структура множинності. Нематеріальні цінності, норми моралі, символічний капітал і віртуальна реальність обумовлюють авторитетний образ керівника.

Ключові слова: авторитет керівника, епоха, циклічна періодизація, еволюція, інволюція.

УДК 35.01 35.071

Постановка проблеми. В умовах нинішнього багато варіативного розвитку суспільства і держави перед системою державного управління постає завдання вибору власного, притаманного національній культурі шляху розвитку, забезпечення суспільства і держави від різного роду соціальних і психосоціальних дисфункцій, досягнення органічності та гармонійності суспільно-владних відносин, оскільки лише так можна побудувати заможне суспільство і сильну державу. Здійснення глибокого аналізу соціальної реальності стає можливим за допомогою «епохального» – соціально-історичного циклу, який і становить одиницю (історичні рамки) для авторського аналізу феномена авторитет. В межах саме цих циклів в їх цілісному природному змісті постають, розвиваються і занепадають основні соціальні процеси, а під час перехідних суспільно-історичних епох протидіють різноспрямовані векторні сили суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Циклічний характер соціальних змін згадується ще у Гесіода та Платона. Як відомо, творцем теорії історичного кругообігу є італійський філософ епохи Просвітництва Джамбатіста Віко (1668–1744 рр.). Суб'єктом історичного процесу філософ вважав окремі народи, які проходять цикл у своєму розвитку, що охоплює три епохи: дитинство, юність і зрілість людського роду. Концепція циклічності дістала подальший розвиток у працях М. Данилевського, О. Шпенглера, А. Тойнбі Ортега-і-Гассета, К. Ясперса, Ш. Ейзенштадта, М. Кондрат'єва, П. Сорокіна, нашими сучасниками В. Пантіним, А. Панаріним, українськими вченими Е. Афоніним, Л. Бурлачуком, А.Ю. Мартиновим.

Циклічна періодизація суспільно-історичного розвитку базується на основі двоєдиного соціально-психологічного процесі розвитку суспільства й особистості. Кожен з епохальних циклів поділяється на два сталі періоди, інволюцію – еволюцію, які перемежаються двома перехідними, динамічними фазами – революцією та коеволюцією, для яких характерними є суспільні зміни.

Інволюції притаманне згортання соціальних процесів у просторі, спрощення соціальної структури та традиціоналізм. Історичним призначенням інволюційного періоду є засвоєння якостей, що були набути суспільством у попередній період розвитку. Таке суспільство має «закритий» характер і завдяки цьому підтримує соціальну стабільність, солідарність та єдність. Ступінь свободи індивіда в такому суспільстві обмежується впливом колективу. Визначальною є морально-етична складова розвитку. Суспільство на цьому етапі намагається зміцнити власні традиційні засади, а особистість, навпаки, готується протипоставити себе суспільству. Посилення колективістської моралі висуває на перший план суспільно важливі цілі та інтереси. Переважає емоційно-чуттєва поведінка людини, більше орієнтована не на самоконтроль, а на соціальний контроль ззовні. У соціопсихологічній сфері спостерігається поступове засвоєння та використання нових соціальних символів (влади, багатства – матеріальних символів), утверджується новий кодекс поведінки, який стає «класикою». Для інволюційного періоду циклу властивим є діяльність вождів і геніїв. Історичною ознакою еволюційного періоду є

набуття суспільством нових соціальних характеристик, у тому числі актуалізація ознак власного попереднього періоду розвитку або атрибутів, властивих суспільствам, які перебувають в історичному розвитку на вищому щаблі. Суспільна рівновага підтримується інноваційними надбаннями. Умовою інноваційної активності в еволюційний період є розкріпачення індивіда і посилення предметно-когнітивного компоненту в психологічній структурі особистості. Головною характеристикою еволюції стає стабільність змін. Плюралістичними стають норми соціального життя та ієрархія символів. Для еволюційного періоду властивою є діяльність лише талантів [1].

Пояснення природи феномена авторитету, його розвитку стабільно йде ще з Античності (Геракліт, Піфагор, Сократ, Платон, Аристотель, Полібій); Середніх віків (Аврелія Августина, єпископу з Севільї Ісидора, єпископа Асцеліна, Фоми Аквінського, Марселія Падуанського, Данта Аліг'єрі, Вільяма Оккама) і дозволяє осмислити характер співвідношень феноменів «влада» і «авторитет». В подальші епохи – Відродження, Просвітництва, Модерну і Постмодерну, проблема авторитету одержала розвиток у працях Н.Макіавеллі, Дж.Віко, Г.Гегеля, К.Гельвеція, Т.Гоббса, І.Канта, Л.Фейєрбаха, Ф.Енгельса, П.Орлика, Юліуса Еволи, І.Борщака, С.Павленко, О. Субтельного та ін..).

Визначення невіршених раніше частин загальної проблеми. У визначенні поняття «авторитет» очевидним є його співвідношення з поняттями «влада», «вплив» та «особистість». Специфікою і цінністю цього поняття є те, що воно поєднує в собі і особу, і владу, оскільки знеособленої влади чи впливу не буває – вони належать конкретним особистостям, Творцю і визначаються їх буттям як буттям осіб, до яких ця влада спрямована. Тож, не може йтися про знеособлену владу, вплив суспільного інституту – держави, органу, групи, спільноти чи, зрештою, тексту – без відповідних застережень, оскільки конкретна особа контактує не з чимось аморфним, а з конкретним державним службовцем, що здійснює цей вплив через свою діяльність. Проте особа має значення лише у взаємодії з іншими особистостями. Так вимальовується ще одна перевага авторитету – органічне поєднання зв'язку між потестарними (влада, могутність, вплив) та персоналістичними концептами. Отже, авторитет визначається як особисте, вольове «влиття» у щось та окреслюється у двох аспектах, а саме в активному як вольовий процес впливу, творення, (спрямування енергії) й пасивному – як особистісне суще, тобто проявляються два аспекти авторитету – як впливу, так і особистості. Певно, що згадані наукові тлумачення можна визначити як загально-виявлені сенси авторитету. Очевидна відсутність ціннісного виміру авторитету, що призводить до розмивання рамок цієї категорії і відсутності його глибинного сенсу.

Метою статті є дослідження генезису авторитету керівника в умовах українського циклу Модерн–Постмодерн.

Виклад основного матеріалу. Початок українського циклу Модерн–Постмодерн (кінець XVIII – початок XIX ст.), зокрема його інволюційний період, визначаються специфічними тенденціями державного життя Російської імперії, під владою якої перебувала значна частина українських земель. Такими тенденціями є зовнішня експансія, зміцнення самодержавства і кріпосництво. Водночас революції 1848 р., що охопили більшу частину Європи, внесли докорінні зміни у майбутній устрій Австрійської імперії. «Весна народів» зумовлювалася не лише прагненням до політичних та соціально-економічних реформ, але і ще більше – прагненням до національного суверенітету, що завдало нищівного удару консервативній багатонаціональній імперії. Очевидно, що визрівання, характер і спрямованість демократичних революцій цього періоду перебували під впливом Французької революції (1789 р.). Так, у роки Великої Французької революції остаточно визначається принцип «національності», перетворившись на одну з найбільш цінних складових національної ідеї. Тож, Французька й Американська революції (1775–1783 рр.). стали наслідком і свідченням переходу людства до часу індустріального суспільства, чинили величезний епохальний вплив на розвиток світової політичної та етнополітичної думки і на тодішні й сучасні

політичні та етнополітичні процеси. Водночас вони завершили донаціональну еру в історії людства і започаткували нову – еру заключного процесу формування націй та національного існування. Інакше кажучи, почалася епоха Модерну.

Центром українського національного руху 1848–1849 рр. в Австрійській монархії стала Східна Галичина, а його серцевиною – місто Львів. Під час революції розпочалось реформування суспільного життя на демократичних засадах, і одним із найважливіших її результатів було скасування кріпосництва. Повалення абсолютизму і проголошення Австрії конституційною монархією конституційною грамотою від 25 квітня 1848 р., декларування демократичних свобод – особистісної, совісті і віровизнання, друку, зборів, організацій тощо, гарантування всім народам монархії недоторканності їх національності і мови, обговорення в загальноімперському парламенті проекту перетворення Австрійської монархії на федерацію вільних і рівноправних націй породили серед галицьких українців великі надії і стимулювали значне поживлення українського національного руху та набуття цим рухом політичного характеру. 2 травня 1848 року у Львові, група провідних діячів греко-католицької церкви і представників світської інтелігенції утворила Головну Руську (українську) Раду – першу українську легальну політичну організацію. Її керівником став єпископ Григорій Яхимович – людина, надзвичайно мудра і талановита, яка захищала церкву і народ від політичних та релігійних утисків. Так, вітаючи створення політичної організації, митрополит повідав притчу про жінця Русина, що встав пізно до роботи на полі, а як став опісля жати, то порівнявся з сусідами, та, поки сонце заходило, він перегнав усіх женців. «Таких Русинів нам треба, – казав він, – бо сонце високо, та сусіди давно в полі, а чим довше ми заспали, тим пильніше берімося до роботи, щоб вони не насміхалися з нас і щоб ми порівнялися з ними» [2]. У цьому зверненні очевидним є відчуття Г. Яхимовичем знакового, переломного моменту в житті українського народу і необхідності якнайкраще і ще більше працювати для добра нації. А той, хто краще творить і краще організовує життя, хто власним прикладом підносить інших і проявляє мудрість – той стає провідником і здобуває авторитет.

Авторитет мудрого правителя визнав головною умовою в управлінні державою Йосиф Міхневич. Мудрий правитель – це індивідуальна особистість, розумна, досвідчена, така, що володіє інтуїцією, здатна знаходити рішення різноманітних проблем в управлінні державою, уникаючи часом логічних операцій. Безсумнівно, ця характеристика відповідає екстравертності керівника. З огляду на той факт, що суспільство є продуктом взаємодії індивідів, основу якої становить асиміляція людьми установок, вірувань і почуттів інших, тобто повторення різних форм соціального буття, зокрема позитивних, має сформувати якісний тип людини. Ця думка підтверджується характеристиками індивідів періоду, що розглядається. Так, українці Галичини здобули репутацію людей високоорганізованих і суспільно дисциплінованих, особливо в порівнянні з їх співвітчизниками на сході. Однією з причин того, що галицькі українці розвинули ці риси, була нагода застосовувати їх. Не дивлячись на своє невігідне становище порівняно з поляками, після 1861 р. українці Австрії жили за правління конституційної монархії, що надавала їм набагато ширшу свободу слова та асоціацій, ніж це було можливим у Російській імперії. Зростанню організаторської діяльності, яке спостерігалось в Східній Галичині наприкінці XIX – на початку XX ст., сприяла і низка інших чинників. Західні українці зазнавали впливу таких суспільно високодисциплінованих народів, як німці та чехи. Ще безпосередніше впливали на них поляки, які стали на шлях політики «органічної праці», спрямованої на зміцнення їх спільності шляхом мобілізації та розвитку економічних і культурних ресурсів. Якщо західні українці хотіли змагатися з поляками, вони з усією очевидністю мали б застосувати аналогічний підхід. Звідси і таке гасло народовців, як «Спирайся на власні сили». Нарешті, в 1880–х роках серед західних українців сформувався новий тип керівництва, уособленням якого став громадський діяч. Саме такий тип керівництва, на думку І. Франка, мав закріпитися у суспільстві, що утверджувало б авторитет народної влади.

З другої половини XIX – початку XX ст. М. Драгоманов, В. Вернадський, В. Винниченко, М. Хвильовий, С Подолинський, М. Грушевський, В. Липинський, Д. Донцов та інші вчені досліджували процеси, що відбувалися у цей час в Україні, зокрема висловлювали погляди на управління державою та авторитет її керівництва. Визначалося, що засобом переходу від імперського способу правління до європейських демократичних форм державності є принцип федералізму і децентралізація влади. Сергій Подолинський стояв на позиціях автономно-федеративного централізованого управління суспільно-політичним життям. У такій державі адміністративний апарат не височіє над народом, не діє всупереч йому, оскільки саме народ обиратиме керівників різних рангів. Авторитетність останніх визначатиметься забезпеченням ними потреб у розвитку людства.

Учений, історик і політичний діяч Михайло Грушевський вважав, що генезис суспільства зумовлюють біологічні, економічні та соціопсихологічні чинники. Його погляди на державу, форми правління та авторитет керівництва поєднуються з роллю героя і народу в історії. Учений обґрунтував ідею демократичної держави як форми правління, що забезпечує свободу особи як складової частини суспільства, віддаючи перші позиції в керівництві саме народу, а не особі правителя. Протилежною є думка В'ячеслава Липинського, суттю якої є необхідність сильної влади в руках одноосібного правителя. Ідеальною формою правління в Україні він вважав спадкову монархію на чолі з гетьманом, однак владу останнього повинен обмежувати закон. У такій державі обов'язково має існувати прошарок аристократії, що складатиметься з найдостойніших за своїми здібностями, духом та активною діяльністю представників народу. Безсумнівно, народу завжди потрібні керівники – у державних, політичних і громадських справах часто-густо від рівня їх компетентності, моральності та патріотизму залежить найцінніше. Мірилом значущості керівника зазвичай є не походження чи суспільний стан, а його сила духу, відданості ідеї й обов'язку. Очевидно, що Іван Франко, Михайло Грушевський і В. Липинський – це рушії всіх творчих елементів цілої нації, які вказували дорогу у невідоме майбутнє, що, як відомо, є доволі не просто. Аналіз становлення і розвиток авторитету керівника в контексті універсального соціального циклу дозволяє стверджувати про можливість ефективності одноосібного правління у переломні моменти будь-якого суспільства. Наприклад, це правління Теодора Рузвельта в період «великої депресії», що спостерігалася в американському суспільстві на початку XX ст.

У період, що розглядається, українські землі перебували у складі двох імперій, а саме Австро-Угорщини та Росії. Колоніальна політика Російської імперії, про яку першим заявив М. Міхновський, була продовжена з 1922 р. у складі СРСР, а з 1939 р. в таких умовах опинилася вся Україна.

На початку XX ст. виник «новий антропологічний тип» людини – авторитарний із садистським і мазохістським компонентами, які можна побачити, звертаючись до обставин, що сприяли реалізації авторитаризму і терористичного устрою в СРСР часів сталінської епохи. Позитивне ставлення суспільства до такого устрою відрізнялося самовідданістю, одержимістю і майже містичною вірою людей у можливість побудови ідеального суспільства. При цьому віра в те, що особистісне у порівнянні із суспільним – це ніщо, утверджувала впевненість у тому, що досягти соціальної справедливості можна у будь-який спосіб. Яскравим прикладом реалізації таких переконань став період колективізації та індустріалізації 30–40-х рр. XX ст., коли суцільний терор приймався більшістю радянського населення, і бажання міцної руки проявлялося у збереженні ідеї царя або вождя. У цей період авторитаризм фактично розглядався як противага авторитету «традиції» і «харизми». Він скоріше приймався як «раціональний» тип авторитету, що відокремлює посаду від людини з її обов'язками і в цілому владу як професійну діяльність «обраних чи призначених» – номенклатуру, як підкреслював колись М. Восленський. І все ж таки це був квазіраціональний тип авторитету, який розширював сферу компетенції керівника, однак підвищував

ступінь гнучкості політичної та управлінської систем, що функціонувала згідно з позитивно визначеними принципами та нормами і не залежала від етичних та політичних принципів чи міркувань.

Наприкінці 60-х – початку 70-х років минулого сторіччя у Радянському Союзі спостерігалася активність у дослідженні проблеми авторитету. Цей феномен виступає предметом міждисциплінарних досліджень, зокрема і соціологічних. Істотне значення у цей період мають роботи П.П. Посохова М.М. Семенова, Л.П. Буєвої, Д.М. Санкиним і В.Є. Солдатова, що розглядають соціальну суть проблеми авторитету як суспільного явища, роль авторитету в суспільному житті та вплив соціального середовища на свідомість особи, а також моральний авторитет та авторитет посади й авторитет особистості. Проблеми авторитету є також предметом вивчення соціальної психології. Привертають увагу роботи В.Д. Комарова, Б.Ф. Поршнева, Е.М. Ткачова та Л.І. Уманського. У цих дослідженнях авторитет розглядається як набір особистісних якостей, що здатні впливати на інших людей. У центр уваги тут потрапляє питання лідерства або ж стосунки «начальник – підлеглий». Психологами феномен авторитету аналізується або у напрямі функціонування психічних механізмів цього феномена в реальних емпіричних групах, локалізованих у просторі та часі буття, та його стимулів, зачіпаючи і соціальний аспект, або ж у напрямі обґрунтування окремих явищ психічної діяльності носія авторитету, головним чином лідера. Так, В.І. Міхеев аналізує авторитет через призму соціально-психологічного в управлінській діяльності керівника [3]. В.С. Богданов, який досліджував соціально-філософський аспект проблеми авторитету, пропонує таке його найбільш повне та об'ємне бачення. «Свідомо не порушуючи сфери трансцендентального – «темні глибини доісторії» і віддалене майбутнє», автор визначає авторитет як соціальний феномен у межах емпіричного просторово-часового відрізка, що бере свій початок у матеріально-довірих знахідках перших відомостей про людину, а завершується у вигляді матеріально-детермінованої антиципації; на думку В.С. Богданова, необхідно перейти від дискретного, уривчастого до безперервного (континууму) [4].

Очевидно, що трактування В.С. Богдановим феномену авторитета, обертаючись навколо філософсько-теоретичного аспекту дослідження, базується на традиційному концепті, за яким авторитет – це форма і результат соціальної взаємодії, де структурування й моделювання наукової системи щодо авторитету відповідає контексту історико-економічної та соціокультурної еволюції людства. Однак постмодерна доба замість віри в однозначність прогресивного соціального розвитку відроджує образ циклічності соціально-історичного часу як нову тенденцію в культурному і психосоціальному самоусвідомленні розвинених суспільств, де заперечення і протистояння проявляються повною мірою.

Постмодернізм має імпульсивний, вибухоподібний характер процесу, спрямованого всередину, який можна пов'язати з «тріумфом» особистісної індивідуальності, що відбувається на тлі її внутрішнього пробудження – усвідомлення своєї відповідальності за процеси, що відбуваються в суспільстві і державі. Найбільш гідними й авторитетними членами соціуму виступають ті, хто найбільш повно концентрує в собі зразкову людину, спільний інтерес, колективні уявлення, суспільну волю і зміст колективного несвідомого. За цих умов уявлення про світ та авторитет керівника багато в чому формують засоби масової інформації, використовуючи знаки й символічні образи, відірвані від конкретних феноменів.

Отже, розвиток феномену авторитету керівника у постмодерному суспільстві відзначається новими тенденціями. Символи замінили собою колишні авторитети, що призводить до появи «віртуальних» авторитетів, які важко віднести до традиційного, легально-раціонального чи харизматичного його типів. Сучасні комунікаційні технології дозволяють створювати будь-який потрібний образ. Саме тому, осмислюючи авторитет керівника в сучасному суспільстві, актуальним стає символічний капітал – престиж, репутация, імідж.

Про престиж політичного керівництва заговорили в кінці XIX ст., його вплив базувався на повазі і захопленні співгромадян. Це явище може пояснюватися своєрідним рухом моди як результат наслідування керівнику—взірцю. Подальші дослідження показали, що людина дійсно схильна ідентифікувати себе з тим, хто має соціальний престиж, що зумовлювало прагнути до одержання престижної професії, запозичувати смаки і думки його носіїв. Тож, узагальнений, ідеалізований образ представників керівництва в органах державної влади, який створюється з власного досвіду і досвіду минулих поколінь і передається через жанри мистецтва, історію та ЗМІ, є джерелом престижу. Закріплюючись у стереотипі, цей образ переноситься спочатку на всю професійну діяльність, а потім на її типових представників, формуючи престижні оцінки.

Спільний зміст закладено у поняттях «авторитет» і «репутація», оскільки репутація й авторитет як суспільні явища функціонально пов'язуються з таким поняттям, як довіра. Тож, керівник може мати переваги, якщо він характеризується позитивною репутацією, яка вимагає миттєвого встановлення і, акумулюючись в реальний образ, дозволяє скоротити дистанцію у взаємодії між людьми. На відміну від репутації, існує її нереальний образ – імідж. Імідж людини – це думка про неї, що виникла у людей в результаті сформованого в їх психіці образу цієї людини, який виник внаслідок прямого їх контакту з цією людиною або внаслідок отриманої про неї інформації від інших людей. Імідж – уявний образ дійсності, що стійко відтворюється в індивідуальній або масовій свідомості, подоба, копія, символ, зразок, характеристика об'єкта, представлена в рекламі і здатна програмувати певну поведінку людей. Відповідно до згаданих визначень, поняття «імідж» асоціюється з таким засобом комунікації, як маніпуляція. Маніпуляція – спосіб впливу на людей через програмування їх поведінки. Один із перших теоретиків іміджу Н. Макіавеллі визначав його сенс як уміння вибудовувати міжособистісні комунікації, прогнозуючи реакції з боку інших людей і співвідносячи свої дії з цими реакціями. У такий спосіб встановлюється позитивна інтеракція. Відповідно до того, що авторитет керівника – це здатність переконувати або ефективно впливати на підлеглих, корекція авторитету може здійснюватися в рамках процесу іміджування – низки навмисно побудованих моделей поведінки.

Сьогоднішнє соціально-політичне і духовне життя буквально все «від політики до поезики стало театральним» [5, с. 184]. У сучасному суспільстві більше не існує істини чи реальності, а замість них володарюють шоу-політика, шоу-правосуддя, шоу-культура. Таке відчуття театральної прозорості, нереальності життя проявилось у 80–х роках ХХ ст., і воно ж стимулювало процеси переосмислення індивідуальної особистості у постмодерному суспільстві. Зазвичай люди вибирають собі ролі, які є їм близькими в цьому сенсі, однак це не повний образ вибраної ролі, оскільки є ще зворотний бік, що стосується несвідомого і називається Тінню. Тінь – це підсвідомі бажання, несумісні із соціальними стандартами, це якийсь нижчий рівень свідомості відносно сучасного суспільства, і це хтось, що хоче робити те, чого людина собі не дозволяє. Часто-густо людина підозрює в собі цю чужу особистість, коли, ввійшовши в раж, потім виправдовує себе: «Це не я, на мене немов паде така пала». А те, що на неї «пало», це первісна, неконтрольована, тваринна частина особистості – Тінь. Інакше кажучи, віртуальна реальність, гра може виявляти «тінь» людини і таким чином ставати її «доповненням» до образу авторитету через створення чи знищення віртуального авторитету і перенесення одержаного образу в реальний.

Таким чином, відбувається заміщення, вказування на інше – те, що є невидимим, але що може бути припущене. Інакше кажучи, знак, символ – це начебто відсутність реальності, але водночас і існування реальності – уявної, віртуальної. Тож, до авторитетів, які мають основу в реальному житті, додаються численні віртуальні авторитети. Очевидно, що можливість вибору є позитивною подією, але такою, що створює складність. Однак затребуваність віртуальної реальності допомагає подолати цю складність, оскільки творчість сучасного суспільства визначається не виробництвом,

а споживанням (через його образи, манери, стилі). Споживання може відбуватися через ігроізацію – впровадження принципів «гри» та її елементів у прагматичні життєві стратегії [6; 7]. У поняттях «гра» й «ігроізація» є відмінності. Так, перша – це те, що не по-справжньому, формально; в ній беруть участь зазвичай люди близькі за віком і лише одного соціального статусу, для неї визначається час. В ігроізацію втягуються всі прошарки людей, вона залучається в трудову діяльність. Так, політики стають ігровими образами – героїв, рятувальників, лідерів, вождів тощо. І вони починають гратися, хто на чому й хто у що: хтось керує літаком або скеровує переліт птахів, хтось купається в ополонці, а хтось із вилами з'являється в аеропорту. Звісно, що той чи інший авторитет чи образ можуть порушуватись, проте це – не завершення, оскільки виникає інша гра, за рахунок якої можна виправити свій авторитет. Отже, ігроізація – це реалії сучасного суспільства, що торкнулися і державного управління. Престиж, репутація й імідж керівника як моделювання і підтримка віртуальної реальності створюють віртуальний авторитет, який позначається на суспільній думці, а вона, як відомо, є значущою в актуалізації авторитету керівника.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В епоху українського Модерну, що відповідає інволюційному періоду універсального соціального циклу, універсалізм, абстрактність та існування тоталітаризму відтворюють типові властивості соціально-психологічного комплексу особистості та суспільства, а саме: екстравертність, інтуїтивність, екстернальність, екзекутивність, інтуїтивність та ірраціональність.

В епоху українського Постмодерну, що відповідає еволюційному періоду універсального соціального циклу, проявляється характерна для цього часу смислова структура множинності. Типовими властивостями соціально-психологічного комплексу особистості та суспільства є наступні: інтроверсія, прагматичність, раціональність, сенсорність, інтенціональність та інтернальність. Нематеріальні цінності, норми моралі, символічний капітал і віртуальна реальність обумовлюють авторитетний образ керівника. У розвитку феномену «авторитет» з'явилися нові тенденції, а саме психо-соціальне переосмислення суб'єктивного фактору в управлінській діяльності, усвідомлення керівником органів державної влади, що його дії здійснюються не лише в певному політичному й економічному, а і в духовному середовищі, що і є завданням подальших досліджень феномену авторитету.

Література:

1. Афонін Е.А. Велика розтока (глобальні проблеми сучасності: соціально-історичний аналіз) / Е.А. Афонін, О.М. Бандурка, А.Ю. Мартинов ; Укр. тов-во сприяння соц. інноваціям ; Відд. інф.-бібл. забезпечення Апарату Верховної Ради України. – К. : Видавець Парапан, 2002. – 352 с.
2. Історія політичної думки галицьких українців 1848–1914. Давні владики: Михайло Левицький і Григорій Яхимович, 1813–1863. На підставі споминів написав д-р Кость Левицький [Електронний ресурс] / Кость Левицький. – Режим доступу : <http://ukrstor.com/ukrstor/levizkij-politdumki01-21.html>
3. Михеев В.И. Социально-психологические аспекты управления. Стиль и методы работы руководителя / В.И. Михеев. – М., 1975. – 181 с.
4. Богданов В.С. Авторитет як предмет соціально-філософського аналізу : дис. ... докт. філос. наук / В.С. Богданов. – К., 1997. – 30 с.
5. Ильин И.П. Постмодернизм от истоков до конца столетия. Эволюция научного мифа / И.П. Ильин. – М., 1998. – 265 с.
6. Кравченко С.А. Играизация общества: блага и проблемы / С.А. Кравченко // Сб. науч.-популярных статей – победителей конкурса РФФИ 2007 года / под ред. чл.-кор. РАН В.И. Конова. – М. : Октопус–Природа, 2008. – Вып. 11. – С. 270–276.
7. Ретюнских Л.Т. Философия игры / Л.Т. Ретюнских. – М. : Вузовская книга, 2002. – 256 с.

Юлія ІНКОВСЬКА

НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ БРЕНДИНГУ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Глобалізація сучасного світу вимагає від держави зусиль зі збереження власної ідентичності. Залучення України до глобалізаційних процесів спонукає до нарощення конкурентних переваг у різних галузях економіки. Щоб забезпечити конкурентоспроможність української держави, посилити її вагу у міжнародному співтоваристві, потрібні сучасні технології, однією з яких є брендинг територій. В основі даної технології лежать дослідження, що дозволяють ідентифікувати цінності бренду держави, позитивно впливають на імідж країни і створюють конкурентні переваги. Будь-яка держава, що претендує бути конкурентоспроможною на міжнародній арені, розуміє, що відсутність позитивного уявлення про себе або наявність негативного образу є серйозною перешкодою для ефективної діяльності держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні емпіричної бази формування бренду територій у світі достатньо. Відчувається нестача теоретичної підтримки розроблених проєктів як у зарубіжному, так і у вітчизняному досвіді. У цьому напрямі працюють такі вчені як С. Анхольт, К. Денні, С. Куріаку, В. Оллінс. Серед українських та російських вчених можна назвати таких дослідників як Д. Богуш, М. Бойко, С. Буряков, Д. Візгалов, Е. Галумов, Д. Зеркаль, Н. Качинська, В. Мірошнеченко, Т. Нагорняк, Н. Котова, А. Федорів, Т. Федорів.

Метою статті є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо напрямів формування та реалізації державної політики брендингу територій України. Мета дослідження обумовлює такі завдання: визначити та обґрунтувати напрями формування та реалізації державної політики брендингу територій, запропонувати зосередити увагу щодо проведення державних реформ у сферах культури, соціального середовища, державного управління, експорту, інвестицій, туризму та підпорядкувати їх єдиній стратегії щодо формування бренду держави. Адже уявлення про державу буде змінюватись автоматично у міру її економічного та соціального розвитку, що дасть змогу посилити політичну вагу держави у міжнародному суспільстві.

Виклад основного матеріалу. Цілісний бренд держави, як уявлення цільових аудиторій про державу, складається з великої кількості складових компонентів: політичний чи громадський лідер, окремій сфері життєдіяльності держави, стиль державного управління, економічна ситуація, зовнішня і внутрішня політики, туризм і т.д. Це саме те, що визначає репутацію, яку набуває держава у свідомості світової громадськості у результаті взаємодій тих чи інших її суб'єктів з рештою світу. Тому бренд держави є сукупним показником авторитету та успішності дій держави на міжнародній арені, оцінкою думки зарубіжної громадськості про державу.

Формування державної політики брендингу територій виконує ряд істотних функцій у розвитку держави. По-перше, побудова внутрішнього брендингу держави сприяє подоланню конфліктності і абсентеїзму в суспільстві, розвитку патріотизму та ідентичності.



**ІНКОВСЬКА
Юлія**

Миколаївна,

аспірант кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: у статті доводиться необхідність впровадження державної політики брендингу територій. Запропоновано базу для реалізації політики вважати активізацію дій держави у сферах культури, соціальне середовище, державного управління, експорту, інвестицій, туризму. Запропоновано шляхи удосконалення дій держави у визначених сферах.

Ключові слова:

державна політика, брендинг територій, ідентичність, експорт, культура, соціальне середовище, державне управління, туризм, інвестиції, міжнародний рейтинг.

УДК 351.858

По-друге, міжнародний брендинг держави допомагає сформувати сприйняття інших держав. Позитивний міжнародний імідж держави допомагає закріплювати політичні успіхи на світовій арені, вибудовувати потрібний асоціативний ряд. Тобто, ефект бренду настане тоді, коли ідентичність територій (сприйняття внутрішніми цільовими аудиторіями, тобто населенням) буде відображена у іміджі (сприйнятті зовнішніми цільовими аудиторіями, інвесторами, урядами, туристами, тощо).

Сьогодні Україна знаходиться на останніх позиціях у міжнародних політичних (Індекс верховенства права (87/97) [3], Індекс демократії (67/167) [7], Індекс сприйняття корупції (144/174) тощо) [6], соціальних (Індекс розвитку людського потенціалу (ІРЛП) (78/187) [8], Індекс свободи преси (131/178) [10], економічних (ВВП на душу населення (113/181) [9], Індекс конкурентоспроможності (89/181) [12] тощо) рейтингах. Дана ситуація вимагає системних покращень у всіх зазначених сферах. Уявлення про Україну у міжнародному суспільстві повинно будуватись на правдивому бренді, адже в умовах сучасної глобалізації негативно забарвлена інформація між цільовими аудиторіями поширюється досить швидко. Тому, проаналізувавши сучасну ситуацію в Україні, що характеризується наявністю ознак системної кризи у соціальній, економічній, політичній сферах, ми пропонуємо для сутнісного наповнення бренду України розпочати формування та реалізацію державної політики брендингу територій саме з цих сфер. Цю думку підтверджують оціночні показники міжнародного рейтингу брендингу територій Anholt Nation Brands Index (NBI), що включають ряд показників: культура, туризм, експорт, державне управління, соціальне середовище та інвестиції.

Перший огляд цього рейтингу був проведений на початку 2005 року. Тоді до нього було включено 11 країн світу. Зараз рейтинг розраховується для близько 50 держав. На сьогоднішній день вибірка дослідження складається з 20000 осіб у 20 країнах світу [11]. На замовлення урядів держав надається повний аналітичний звіт. У звітах представлений багатий та детальний аналіз міжнародного сприйняття туризму певної держави та інвестиційних пропозицій, культури, престиж освіти, державного управління, економіки та бізнес-середовища, продуктів і послуг, апеляцій з імміграційних справ, загальною сприятливістю. Розробники аналізують індивідуальні цільові аудиторії, порівнюють з іншими державами, оцінюють основні тренди, стратегічні ідеї, роблять складний статистичний аналіз тощо. Україна у даному рейтингу не розглядається.

Ми пропонуємо будувати бренд України, базуючись на таких шести напрямках, що розглядають у щорічному міжнародному рейтингу National Brand Index:

1. Експорт – визначає уявлення громадськості щодо товарів та послуг та в якій мірі споживачі прагнуть чи уникають покупку товарів з відповідної держави. На сьогодні Україна так і залишилась експортером переважно сировини та напівфабрикатів. Стратегічне значення експорту для України зумовлюється тим, що модернізація економіки, залучення масштабних іноземних інвестицій, новітніх технологій можливі лише за умови формування в Україні бренду стабільної, відкритої, некорумпованої держави.

На нашу думку, незважаючи на тривалу системну кризу, в Україні зберігаються передумови для створення конкурентоспроможної економіки і зміцнення позицій на міжнародних ринках. Цьому сприятимуть багаті природні ресурси, вигідне географічне розташування, кваліфікована та порівняно дешева робоча сила, потенціал АПК, високі технології, високий рівень системи освіти.

Крім того, вихід національних виробників на зарубіжні ринки є важливим кроком у формуванні державної політики брендингу територій в Україні. У разі продуманої стратегії, українські товари можуть стати значним надбанням для держави. Потужний експортоспроможний продукт може побудувати бренд держави. Така практика є досить розповсюдженою. На нашу думку, Україна має передумови лідерства у глобальній економіці у сфері агропромислового комплексу.

Стратегічною метою державної підтримки експорту є посилення позицій України на світових ринках високотехнологічної продукції, диверсифікація поставок та забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на зовнішніх ринках шляхом ефективного використання економічних, правових та політичних механізмів державного управління. До основних механізмів розвитку експорту належать:

- розвиток державно-приватного партнерства [2, с. 226];
- зниження трансакційних витрат на здійснення зовнішньоторговельної діяльності (митне та зовнішньоторговельне регулювання);
- допомога у створенні експортних об'єднань та корпорацій;
- створення нових секторів і видів економічної діяльності та їх розвиток;
- створення нових ринків збуту української продукції;
- зміна структуру експорту в напрямі збільшення частки кінцевої продукції в загальному обсязі експорту;
- розвиток системи довгострокового інвестиційного кредитування та ін. [1].

Запровадження зазначених заходів сприятиме розвитку підприємницької діяльності, збільшенню частки експорту готової продукції, орієнтації на створення наукоємних виробництв.

З метою збереження і подальшого розвитку трудових знань та навичок у високотехнологічній сфері слід проводити гнучку та неухильну політику щодо розміщення на території України технологічно складних та інтелектуально насичених виробництв. Така політика має спрямовуватися на формування інноваційної моделі розвитку економіки держави. Крім збільшення поточних доходів вона може створити передумови проривного розвитку інтелектуального людського капіталу нації [4]. Ефективна та виважена міжнародна політика у сфері зовнішньої торгівлі відповідно до національних економічних інтересів сприятиме формуванню бренду держави.

2. Державне управління – вимірює громадську думку щодо рівня компетенції уряду та описує ряд переконань окремої особи про уряд кожної держави, а також його ставлення до таких глобальних питань, як демократія, справедливість, бідність і навколишнє середовище. Реформи у державному управлінні обумовлюються суспільними потребами. Стабільність законодавства, зниження рівня корупції, формування відповідного глобального правового поля, досягнення управлінської злагодженості формують бренд держави. Адже, політична стабільність держави, а також ефективна взаємодія органів державної влади мають суттєвий вплив, як на довіру громадян до влади, легітимність влади, так і на позиції держави у світовому просторі.

Основними показниками, що визначають рівень легітимності влади є ступінь довіри населення, суспільно-політичні очікування громадян та характер громадської активності. Саме на ці показники необхідно чинити вплив задля зміни переконань сьогоденного українського суспільства на краще. Для того, щоб реалізувати державну політику брендингу територій у сфері державного управління необхідно керуватись принципами суспільної доцільності та, зокрема:

- сформувати нову парадигму державного управління націлену на покращення якості життя громадян України;
- постійно вдосконалюватись, відповідати вимогам часу, реформувати різні аспекти діяльності органів державного управління у відповідності з нормами європейського законодавства;
- реалізувати принцип наслідування, тобто зміна політичних лідерів не повинна впливати на визначений курс реформ та побудови бренду стабільної та економічно успішної держави;
- оптимізація системи державного управління за ринковим принципом «витрати-результат», мінімум затрат для максимум результату.
- налагодження вертикальної та горизонтальної комунікації між органами державного управління, громадськими організаціями та представниками бізнесу. Система державного управління має стимулювати ініціативність та активність зазначених суб'єктів.

– відмова від популізму, демагогічних гасел, необґрунтованих обіцянок.

Існує значна кількість досліджень науковців та проектів законів щодо покращення стану державного управління в Україні комплексних або одно векторних. Теоретична база напрацьована, недостатньою є політична воля політичної еліти для впровадження реформ.

3. Культура та традиції – оцінка світовою спільнотою рівня сучасної культури країни: живопис, музика, кінематограф, спорт, література, а також глобальне сприйняття культурної спадщини країни в світі. Підвищення національного самоусвідомлення та консолідації українського суспільства в єдину політичну націю лежить в основі створення освітньо-виховної галузі культури з метою відродження у свідомості народу духовно-моральних цінностей культури своєї держави.

С. Анхольт відмічає, що «кажучи про репрезентацію і просування національної культури будь-якої держави завжди корисно робити це в межах вкладу цієї державу у глобальну культуру, ніж у межах корисного егоїстичного відстоювання лише власної ізольованої культури» [5].

Перебуваючи під владою інших держав, здобутки українців привласнювались завойовниками. Недослідженим залишається питання чим саме повинна пишатись громадяни України? Що вона привнесла у світову культуру? На сьогодні не існує комплексного дослідження з цього питання. Для того щоб віднайти достовірні факти про внесок українців у досвід людства необхідно звернутись до історії, реальних фактів з сучасності. Важливо знати своє, щоб берегти та примножувати набуте. Це сприятиме утвердженню в українців у державній самосвідомості та залучення до глобалізаційного середовища.

4. Соціальне середовище – зазначає репутацію населення базуючись на компетенції, освіті, відкритості, дружелюбності та інших якостях, а також рівень ворожості та дискримінації. Повільне просування соціальних реформ, уповільнення темпів зростання реальної заробітної плати через прискорення інфляційних процесів, значна диференціація заробітної плати в регіональному вимірі, гальмування пенсійної реформи, високий рівень безробіття, небезпечна екологічна ситуація здійснює негативний вплив на якість життя населення. Погіршується стан фізичного здоров'я, скорочується рівень середньої тривалості життя. Складна демографічна ситуація, старіння населення посилюється міграційними процесами. Україна починає втрачати конкурентоспроможність за показником низької вартості робочої сили.

Більшість заходів з формування сприйнятого соціального середовища, високого рівня людського капіталу держави мають декларативний характер і у повному обсязі не реалізовані. Відсутність системного підходу до формування державної політики брендингу територій, сучасного інструментарію вибору пріоритетів політики та механізмів її реалізації призвела до фрагментарності вирішення нагальних державних проблем.

На нашу думку, у сучасних умовах людський капітал є головною цінністю суспільства і визначальним чинником економічного зростання. Необхідно інвестувати у людський капітал, зосередити увагу на підтримці стану здоров'я населення, шляхом використання механізмів обов'язкового медичного страхування.

5. Туризм – фіксує рівень зацікавленості у відвідуванні держави і представляє собою природні та створені людиною туристичні визначні пам'ятки. Сьогодні сфера туризму є глобальним бізнесом. Він став невід'ємною частиною сучасного глобального життя. Активному розвитку туризму сприяв науково-технічний прогрес, ефективні засоби пересування, високий рівень доходів деяких держав та вільний час для подорожей. Постійно зростаючі економічні результати від туризму, не залишається без уваги урядів жодної з держав.

Те, що туризм є міжгалузеву сферою економіки підтверджує його участь у складі державної політики брендингу територій України. Адже, розвиток туризму охоплює не тільки наявність туристично привабливих місць, а й інші складові: інфраструкту-

ра, транспорт, зв'язок, стан доріг, політична стабільність, сферу розваг, тощо. Слід зазначити, що Україна має всі передумови для розвитку внутрішнього та іноземного туризму. Цьому сприяє вигідне географічне положення, сприятливий клімат, багатство природного, історико-культурного та туристично-рекреаційного потенціалів.

Україна опинилася в десятці найбільш привабливих для відвідування країн у 2013 р. Держава приваблива тим, що до цих пір залишається загадкою для туристів: «Україна пропонує велике різноманіття туристичних пакетів. І навіть незважаючи на це, значна частина країни досі залишається невідомою для туристів» [12]. Туристичні бренди спрощують завдання позиціонування і просування держави на міжнародній арені. Серед основних заходів державного регулювання сферою туризму можна виділити такі:

- розробка і вдосконалення нормативно-правової бази;
- фінансова підтримка, податкові пільги; вдосконалення системи кредитів і субсидій;
- створення чи упорядкування інфраструктури, комунікацій і транспорту;
- створення альтернативних туристичних маршрутів;
- актуалізація культурної спадщини і залучення її в сферу соціально-економічної діяльності, впровадження сучасних методів рекламно-презентаційної діяльності, тощо.

Окрім позитивного впливу на економіку держави, розвиток туризму активно впливає на формування бренду держави, що має вирішальне значення для залучення інвестицій.

6. Інвестиції та імміграція – визначає силу приваблювати людей до проживання, роботи та навчання у державі, рівень залучення інвестицій, величина інвестованого капіталу, віддача від інвестицій, надійність держави у наданні гарантій щодо доцільного використання інвестиційних коштів тощо. Серед різноманітних форм економічної діяльності в сучасних умовах все більшого значення набуває здійснення іноземних інвестицій. Від інтенсивності й результативності інвестиційних процесів залежить успіх економічних, політичних та соціальних перетворень. Україна має низьку інвестиційну привабливість через ряд причин: політична нестабільність, відсутність гарантій для зарубіжних партнерів, корумпованість, заангажованість судової системи, нестабільність банківської системи, надмірна кількість податкових платежів та необґрунтованих штрафів, проблеми з відшкодуванням ПДВ, значна кількість податкових перевірок, тощо. Сьогодні саме держава має ті важелі впливу, що дозволять зміни негативні фактори інвестиційної привабливості. Вона має створювати на міжнародному рівні максимально привабливі для іноземних інвесторів умови залучення їх капіталів, здійснювати контроль і регулювання інвестиційними потоками.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, одне з основних очікувань, яке пов'язане за кордоном з Україною – це очікування інформації про реальні внутрішні зміни.

На нашу думку, процес формування бренду держави за окремо взятими напрямками (експорт, державне управління, соціальне середовище, туризм, культура, інвестиції), які можуть наповнюватись новим змістом та таким чином формують стійкі уявлення громадськості, сприятиме реалізації визначених очікувань. Активізація державної політики у напрямі експорту передбачає підвищення рівня розвитку економіки та доходів держави, захист національного виробника, переорієнтація виробництва на наукоємні галузі; реформування державного управління сприятиме формуванню уявлення про Україну як демократичної, стабільної держави, де консолідована еліта проводить в життя ефективні політичні реформи, приділяє увагу зміцненню правових цінностей як основи сильної держави; робота в напрямку соціального середовища полягає в задоволенні потреб людей у житті, праці, підтримці здоров'я, у соціальних гарантіях, підвищує рівень соціального капіталу; туризм дає можливість цільовим

аудиторіям сформувати уявлення про Україну як державу з великим рекреаційним потенціалом та визначними історичними пам'ятками; розвиток культури формуватиме образ України з унікальною культурною спадщиною, традиціями та сучасними надбаннями у сфері спорту та мистецтва; державна політика брендингу територій у сфері інвестицій дозволить збільшити рівень зацікавленості державою, її вагу у світовому економічному розвитку, зацікавленість державою, бажання відвідати її, робити бізнес та вкладати кошти.

Література:

1. Проект Національної стратегії розвитку експорту України [Електронний ресурс] : Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Державна підтримка українського експорту. Режим доступу : <http://www.ukrexport.gov.ua/ukr/zed/strategy/ukr/4589.html>.

2. Ріпка Ю. М. Державно-приватне партнерство як інструмент реалізації державної політики брендингу територій / Ю. М. Ріпка // Державне регулювання соціального підприємництва та соціально-відповідального бізнесу : Матеріали Третьої міжнародної науково-практичної конференції, 25 листопада 2011 року / за загальною редакцією Амосова О.Ю. – Харків : С. А. М., 2011. – 252 с.

3. Украина – десятая с конца по уровню верховенства права / Інформаційне агентство УНІАН, 2012. – Режим доступу : <http://www.unian.net/news/538141-ukrainadesyatyaya-s-kontsa-po-urovnyu-verhovenstva-prava-reyting.html>.

4. Яковенко Р. В. Проблеми та перспективи розвитку людського капіталу / Р.В. Яковенко, Р.О. Козенко // Наукові праці КНТУ. Економічні науки, 2010, вип. 17.

5. Anholt S. Nation-brands of the twenty-first century / S. Anholt // The journal of brand management, Volume 5, Number 6: Henry Steward Publication, July 1998. – P.395–406.

6. Corruption Perceptions Index 2010 [Electronic resource] Transparency international – Access mode : <http://www.transparency.org/cpi2010/results>

7. Democracy Index 2010. Economist Intelligence Unit. [Electronic resource] : A report from the Economist Intelligence Unit, 2010. – Access mode : http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf

8. Human Development Index (HDI) - 2012 Rankings [Electronic resource] – Access mode : <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

9. International monetary fund [Electronic resource] : Report for Selected Countries and Subjects. Access mode : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/>

10. Reporters Without Borders. Worldwide press freedom index 2010. [Electronic resource] – Access mode : http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=1034

11. The Anholt-GfK Roper Nation Brands Index [Electronic resource] : Place branding / GfK Custom Research North America, 2005. Access mode : http://www.gfkamerica.com/practice_areas/roper_pam/placebranding/nbi/index.en.html.

12. The Global Competitiveness Report 2010-2011 [Electronic resource] World Economic Forum. Access mode : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf.

13. Top 10 countries of 2013 [Electronic resource] : Globe Spots. Places you probably want to travel to. Access mode : <http://www.globespots.com/besttravel.php?year=2013>

Олександр КОВАЛЕНКО

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ І ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ

Постановка проблеми. Державне управління в країні, що посідає найвищі позиції у світових рейтингах рівня корупції та тіньового сектору економіки потребує нових підходів зокрема у створенні законодавчого поля.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В науковій літературі опис явищ корупції і тіньової економіки представлено досить широко. Корупцію і тіньову економіку досліджували В.І. Антипов, З.С. Варналій, О.Г. Кальман, А.О. Мандибура, С.М. Серьогін, О.В. Антонова, К.І. Швабій, І.В. Шпекторенко. Досліджуються історичне походження, прояви в суспільному житті, оцінюється рівень корупції і тіньової економіки, поступово вдосконалюються методи розрахунків прихованої долі доходів. Разом з тим, причини, які визначають рівень та динаміку корупції не розглядаються в контексті чинників, що можуть вплинути на поступове зниження рівня корупції та тіньової економіки. До цих чинників належать з одного боку, традиції українського пост-радянського чиновництва, з іншого – традиції українських бізнес-структур, які мають коротку історію, вимірювану 20-ма роками періоду формування ринкових відносин, в яких етиці бізнесу поки що не знаходиться місця. Вирішення проблеми подолання негативних явищ корупції та тіньової економіки потребує нової якості державного управління, заснованого на відповідальності перед суспільством за зростання їх проявів у суспільному житті, а також взаємної відповідальності суспільства і бізнесу, відкритого та продуктивного публічного діалогу.

Метою статті є дослідження зв'язку тіньової економіки і корупції та можливостей їх подолання в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Термін «неформальний сектор економіки» вперше з'явився у доповіді, підготовленій Міжнародною Організацією Праці (МОП) з питань зайнятості (Кенія, 1972 р.), де зазначалось, що проблемою зайнятості є не безробіття, а наявність значного прошарку трудящої бідноти, яка працює у дуже важких умовах, виробляє товари та послуги, але не визначається, не реєструється та не регулюється державними органами влади. Саме це явище отримало в доповіді назву «неформальний сектор економіки». Діяльність у неформальному секторі необов'язково здійснюється з навмисним ухиленням від сплати податків і внесків на соціальне страхування, порушенням трудового законодавства тощо. Нелегальна (тіньова) зайнятість може бути як у формальному, так і у неформальному секторі, може мати характер як зареєстрованої, так і не зареєстрованої легальної зайнятості.

Динаміка тінізації свідчить, що на її рівень в період соціально-економічних перетворень впливає ціла низка чинників, а саме:

1. нестабільність податкового законодавства; високий податковий тиск і нерівномірність податкового навантаження на суб'єктів господарювання, низький рівень податкової дисципліни;
2. надмірне регулювання підприємницької діяльності;
3. низький рівень заробітної плати в державному секторі економіки;
4. корупція в державних органах та органах місцевого самоврядування;



КОВАЛЕНКО
Олександр
Олександрович,

аспірант кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків.

Анотація: у статті висвітлено проблеми зв'язку корупції і тіньової економіки та перспективам їх подолання в процесі державного управління. Вирішення проблеми подолання негативних явищ корупції та тіньової економіки потребує нової якості державного управління. Таке управління засноване на відповідальності перед суспільством за зростання їх проявів у суспільному житті.

Ключові слова: корупція, тіньова економіка, тіньова заробітна плата, соціально-правовий контроль, функції державного управління.

УДК 311:36

5. правова незахищеність суб'єктів господарювання від зловживань з боку посадових осіб;

6. недостатня прозорість процедури приватизації державного майна.

Найбільшою небезпекою для держави є те, що тіньова економіка може з її високою прибутковістю затягнути легальну економіку у руйнівну конкуренцію, наслідком чого є підвищення рівня економічної злочинності. Реалії в тому, що значна частина легального бізнесу пересунулась в нелегальний сектор з усіма небажаними наслідками для найманого працівника, що набуває загрозливий характер епідемії. Загальна чисельність працюючих в тіні за експертними оцінками становить 10-11 млн. осіб. 2,5 млн. громадян отримують в Україні мінімальну заробітну плату.

Ключовою проблемою, пов'язаною з існуванням тіньового ринку праці є нелегальні доходи громадян, не враховані і відповідно не оподатковані.

При цьому податок з доходів фізичних осіб є основним джерелом наповнення місцевих бюджетів, метою яких є вирішення проблем кожного окремо взятого населеного пункту. При цьому система податків і штрафів за їх несплату втрачає актуальність на фоні поширеної адміністративної корупції. Всі викладені обставини спричиняють відсутність довіри до державних інституцій.

Зволікання в утворенні рішень і непослідовність комплексного підходу до проблеми тінізації ринку праці слід назвати головними проблемами в цій сфері.

Практично у всіх дослідженнях, що існують, тягар податків і зборів на соціальне страхування є одним з основних причин існування тіньової заробітної плати [7].

В числі інших причин існування тіньової економіки також називають:

1) інтенсивність (якість) державного регулювання економіки (як правило, вимірюється через кількість законів, ліцензій тощо), що впливає на свободу вибору індивідуума, який працює в офіційній економіці;

2) регулювання ринку праці в офіційній економіці;

3) якість послуг публічного (державного) секторів економіки [7]

Вітчизняні вчені серед причин ТСЕ називають: неправовий характер реформ; дисфункції ринку; диспропорції доходів і витрат [1]; корупції та бюрократії.

Тіньовий сектор економіки пов'язаний з існуванням ефективної чи неефективної держави, що утворює більш чи менш прийнятні умови для існування бізнесу.

Об'єктивні суперечності, що виникають між короткотерміновими цілями економічних агентів і довготерміновими макроекономічними завданнями держави лежать в основі тіньової економіки.

Слід погодитись із тим, що існування тіньової економіки неможливо без її систематичної підтримки і допомоги з боку корумпованих офіційних осіб державно-господарського, владно-силового і правового апарату, що особисто зацікавлені в розквіті злочинного бізнесу, оскільки мають від нього вагомий корупційний зиск [4].

Тіньова економіка є хворобливою реакцією на всю сукупність обставин, що складаються в державі, суспільстві і економіці. Неможна не помітити впливу на тіньову економіку явищ необміркованих державних рішень в економічній сфері, необгрунтованості політики переходу до нових економічних відносин, загального зниження авторитету органів державної влади, недосконалості чинного законодавства [6].

До проявів диверсифікованих часток чорної економіки можна віднести всі види корупції, всі форми використання та привласнення державної, комунальної і корпоративної власності.

Із свого боку, корупція впливає на всі сфери економіки України. Її провокує масова тінізація економічного сектору України, що, в свою чергу, є економічним підґрунтям корумпованих зв'язків. Найбільш актуальна проблема сучасної України полягає в тому, що система «бюрократія - корупція - тіньова економіка - бізнес-структури» є замкнутою і самовідновлюваною системою, що черпає енергію свого розвитку в легальній економіці і політиці.

Корупція - явище соціальне, пов'язане з виникненням держави і соціальних класів. Там, де є влада, там є і корупція. Вона існує в усіх країнах світу, незалежно від полі-

тичного устрою. Справа лише в тому, як вона виявляється і які наслідки спричиняє у державі (вони можуть бути політичними, економічними, морально-культурними).

Корупція може також призводити до соціально-політичної нестабільності, масових хвилювань трудящих через невдоволення цим явищем в органах державної влади. Корупція пов'язана з бюрократією, характерною, для будь-якої влади, призводить до її деморалізації в очах народу. Причини корупції полягають по-перше, у складності інституційних систем забезпечення адміністративного управління діяльністю державних органів, що дає змогу посадовцям скористатися владою в особистих цілях. Крім того, громіздкий адміністративний апарат із невиправдано низьким бюджетом підсилює бюрократію, знижує контрольні функції відповідних органів, що призводить до зацікавленості в корупції з боку політичних, комерційних структур і чиновників держапарату. З цих причин державі необхідна політична воля, аби здійснювати адекватну правову реформу.

По-друге, це нестабільна політична і соціально-економічна ситуація в країні, що призводить до різнобічної стагнації в політиці, економіці та соціальному розвитку суспільства, екстремальних обставинах, за відсутності орієнтиру в суспільстві, представники влади зазвичай вдаються до всіляких спекуляцій задля власної наживи. У таких ситуаціях завжди виявляється слабке дотримання законності в державній діяльності, що дає чиновникам можливість зловживати довіреною їм владою. Тож для ліквідації корупції необхідно стабілізувати ситуацію в країні та вивести її в стабільний демократичний стан.

По-третє, це сильне лобіювання інтересів значних фінансово-промислових компаній у вищому політичному ешелоні державної влади, що призводить до ухвалення специфічної державної політики, яка послуговується певним угрупованням, а за ухвалення таких рішень, як правило, їх представники отримують особисті матеріальні вигоди. Для вирішення схожих проблем необхідно посилити роль засобів масової інформації, розширивши їх правову базу для професійної діяльності, запроваджувати демократизацію виборчого процесу із залученням моніторингу, а також переглянути виборче законодавство на предмет унеможливлення лобіювання інтересів комерційних компаній.

По-четверте, сприятливим підґрунтям для процвітання корупції є авторитаризм у політичній системі, слабка демократія, бідність і відсталість країни. В умовах слабкорозвинених країн «Богом» є правитель, а народ позбавлений прав вільно висловитися і тим більше брати участь у державному або демократичному інституті для вияву певного незадоволення. З іншого боку, в бідній країні відсутні засоби для утримання державної служби на достатньому рівні і задля наживи влада вдається до зловживань в особистих інтересах. Для таких слабкорозвинених країн необхідна правова реформа, демократизація всієї сфери суспільного життя і ліквідація неписьменності у країні. Але знову-таки потрібна політична воля політичної еліти, яка навряд чи бажає втратити свою владу і можливість наживатися при владі. З цієї причини багато авторитарних режимів зрештою приречені або на державний переворот, або на революцію [3].

Проте існує один чинник, який зумовлює прояви всіх інших чинників - це відсутність жорсткого соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах демократизації суспільного життя і переходу до ринкових відносин [2]. В Україні ця обставина тягне за собою специфічні ознаки корупції: зрощування державного апарату з підприємницькими і комерційними структурами з послідуочим формуванням їх ділових відносин поза межами правового поля, специфічність ставлення громадськості до існування корупції та сприяння її розвитку, складність урядової структури бюрократичних процедур, лобіювання прийняття та зміни нормативно-правових актів, відсутність належного механізму здійснення ротації кадрів, низький рівень оплати праці та надання соціальних послуг [5].

Регуляторні акти у області бізнесової діяльності безпосередньо впливають на динаміку долі тіньового сектору у ВВП. Слід у цьому сенсі з метою підвищення соці-

альної ефективності держави та бізнесу утворити постійнодіючу комісію при Верховній Раді з питань експертизи законодавчих актів, що приймаються, на предмет їх можливого впливу на збільшення тіньового сектору ВВП, яка має робити висновки про можливість прийняття тих чи інших регуляторних актів. Зокрема обов'язкову функцію вхідної експертизи законодавчих актів може виконувати і бюджетний комітет. Необхідно здійснити інституалізацію такої функції у діяльності Верховної Ради шляхом внесення змін до регламенту її діяльності.

Корупційні відносини сформувались історично і лише підтримуються незалежно від якості законодавчих актів, що приймаються. Їх поглиблення може виникати у разі примноження бюрократичного апарату або бюрократичних процедур, що супроводжують надання державою тих чи інших послуг. І в цьому сенсі є необхідність вхідного аналізу законодавства за критерієм недопущення внаслідок прийнятих законодавчих актів зростання бюрократичного апарату чи процедур, оскільки в державі, де зменшується кількість населення, велика частина населення позбавлена соціального захисту внаслідок наявності тіньового ринку праці, а заробітні плати і пенсії мають символічний характер такі тенденції є неприродними і асоціальними. Про соціальну відповідальність держави перед суспільством тоді неможна говорити.

За таких умов слід говорити про інституалізацію соціального аудиту діяльності органів державної влади як основу забезпечення соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальності перед суспільством.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В умовах зрощування державного апарату з підприємницькими і комерційними структурами, формування їх ділових відносин поза межами правового поля, складності бюрократичних процедур, лобіювання прийняття та зміни нормативно-правових актів слід говорити про впровадження соціального аудиту діяльності органів державної влади як основу забезпечення соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальності перед суспільством. З іншого боку головним запобіжником зростання частки тіньового сектору економіки і примноження корупційних зв'язків є активізація функції державного управління, пов'язаної з подоланням корупції. Інституалізація такої функції можлива через забезпечення вхідного контролю законодавчих актів на предмет їх можливого впливу на частку тіньового сектору економіки та зростання корупції.

Література:

1. Антипов В.І. Тіньова економіка та економічна злочинність: світові тенденції, українські реалії та правові засоби контролю (теоретико-методологічне узагальнення). – Вінниця : ДП ДКФ, 2006. – 1040 с.
2. Кальман О. Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні / О.Г. Кальман // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність: зб матеріалів міжнар. наук.-практ. семінару. - Х. : НЮА ім. Ярослава Мудрого, 2003. - С. 148-151.
3. Ле Чунг Києн. Моделі боротьби з корупцією / Ле Чунг Києн, Хоанг Суан Києн // Персонал. – 2010. – № 1. – С. 90-98.
4. Мандибура А.О. Тіньова економіка та напрями законодавчої стратегії її обмеження. – К., 1998. – С. 134.
5. Створення організаційно-правових засад кадрової ротації як одного із дієвих елементів підготовки кадрів та попередження можливих корупційних проявів у державних органах : наук. розробка / С.М. Серьогін, О.В. Антонова, І.В. Шпекторенко та ін. – К. : НАДУ, 2009. – 60 с.
6. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації / За ред. З.С. Варналя. – К. : НІСД, 2006. – С. 96-98, 102-105.
7. Швабій К.І. Дослідження структури тіньового сектору економіки / К.І. Швабій // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 3 (105). – С. 115-121.

Олег ДЕГТЯР

РІВЕНЬ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В ЕКОНОМІЧНО РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

Постановка проблеми. Як показує аналіз літературних джерел з питання ресурсного забезпечення соціальної сфери за кордоном, комплексність у забезпеченні населення соціальними послугами на основі розвитку соціальної сфери, можлива тільки при активній ролі держави в цій сфері, що проявляється як у структурі державних бюджетів економічно розвинених країн, так і в різноманітності державних програм та механізмів, що забезпечують розвиток соціальної сфери в цілому та її окремих галузей.

В цілому представляється досить складним порівняння соціальних витрат, оскільки в кожній країні існує своя система фінансування соціальної сфери, по-різному визначається роль урядового та регіональних рівнів у фінансуванні соціальної сфери, тому більш представницьким є аналіз загальних витрат бюджетів на надання соціальних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробкою теоретичних засад впливу держави на соціальні процеси займалися такі дослідники, як В. Варнавський, В. Гордін, Н. Діденко, А. Клименко, В. Корольов, В. Куценко, Я. Остафійчук, Е. Лібанова, К. Павлюк, О. Радченко, І. Савченко, О. Черниш, П. Шилепницький та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що залишаються недостатньо дослідженими можливості використання досвіду з ресурсного забезпечення соціальної сфери економічно розвинених країн світу в Україні.

Метою статті є дослідження досвіду ресурсного забезпечення соціальної сфери економічно розвинених країн світу та визначення можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Протягом досить довгого періоду в економічно розвинених країнах соціальна сфера є одним із пріоритетних напрямів державного управління, що визначається зростанням впливу суспільства на вибір основних цілей і завдань формування і реалізації урядами цих країн соціально-економічної політики.

Дослідження публікацій з проблем фінансування соціальних витратів за кордоном, показало, що найбільш змістовним є досвід США.

Проведений аналіз практики фінансування соціальної сфери в США показав, що в цій країні склалася струнка система фінансування соціальних витрат, яка включає:

- широке нормативно-правове регулювання (федеральні закони та підзаконні акти, виконавчі накази президента країни, внутрішньовідомче регулювання, рішення судів, господарська практика);
- комплекс програм і підпрограм соціального забезпечення;
- перевірені практикою форми і напрямки соціального забезпечення, такі як соціальне страхування і матеріальна допомога;
- закріплення за кожним рівнем державного управління джерела фінансування програм соціального забезпечення, які є широко диверсифікованими: федеральний бюджет, бюджети штатів і місцевих органів влади, ресурси приватного та змішаного секторів, внески працівників і роботодавців;



ДЕГТЯР

Олег Андрійович,

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри обліку і аудиту Харківського національного автомобільно-дорожнього університету, м. Харків.

Анотація: у статті узагальнено досвід економічно розвинених країн світу з ресурсного забезпечення розвитку соціальної сфери, досліджено особливості фінансування соціальних витратів та можливості залучення приватного підприємництва до виконання соціальних функцій.

Ключові слова: соціальна сфера, державне управління, соціальні витрати, соціальні умови, соціальні функції.

УДК 35:316.01

- розроблені адміністративні механізми управління програмами соціального забезпечення, визначають повноваження та відповідальність федеральних відомств, спеціальних органів влади штатів, місцевих органів;

- стимулювання державою приватного сектору до фінансування соціальної сфери за допомогою звільнення від оподаткування коштів приватного сектора, спрямованих на соціальні програми;

- розширення сфери непрямого регулювання фінансових відносин у соціальній сфері шляхом скорочення необґрунтованих субсидій та підвищення ролі заробітної плати як джерела доходу;

- фінансування державним бюджетом соціальних послуг у сфері організації професійного навчання, догляду за дітьми, надання соціально-побутових і медичних послуг для літніх, для осіб, які страждають психічними розладами на основі укладання контрактів з приватними агентствами з надання соціальної допомоги;

- розширення повноважень субфедеральних органів управління при одночасному закріпленні за ними більшої фінансової відповідальності у забезпеченні послуг населенню;

- посилення ролі у системі фінансування соціальної сфери місцевих фінансів: через місцеві бюджети фінансується 38% національних витрат на будівництво і ремонт доріг, 74% – на утримання поліції, 100% – на пожежну охорону, 68% – на освіту і 41% – на охорону здоров'я [6, с. 105].

Особливостями соціальної сфери в Японії є те, що соціальна підтримка здійснюється у формі прямої допомоги з громадських фондів фінансових ресурсів. У державному бюджеті Японії передбачено п'ять напрямків соціальної підтримки: захист життя, соціальне забезпечення, соціальне страхування, підтримку здоров'я та гігієни, допомоги по безробіттю.

У Нідерландах уряд традиційно здійснює активну регіональну політику шляхом надання регіонам дотацій. У кожній провінції цієї країни створено правління товариства з інвестицій, що володіє статусом урядового органу, метою діяльності якого є сприяння вирівнюванню регіонів. У цій країні заслуговує на увагу система фінансового забезпечення регіональних проблем на основі формування регіонального фонду розвитку [12, С. 27-28].

Законодавство зарубіжних країн нерідко поділяє повноваження муніципальних органів на обов'язкові та необов'язкові. До перших належать повноваження з питань, яким надається загальнодержавне значення. Так, муніципалітети зобов'язані підтримувати в порядку дороги, забезпечувати санітарний стан населених пунктів, протипожежну охорону, утримувати школи. Коло обов'язків муніципалітетів може бути розширено за рахунок повноважень, делегованих їм вищестоящими рівнями влади. Можливість такого делегування передбачена, наприклад, в США, Великобританії, ФРН, Японії. Необов'язковими є повноваження, що реалізуються на власний розсуд муніципальних властей. Як правило, до їх числа входить здійснення різних видів обслуговування населення: створення муніципальних комунально-побутових підприємств, житлове будівництво, організація муніципального транспорту, газо- і електропостачання, муніципальних бібліотек, театрів [1, с. 350].

Важливим фактором якості надання соціальних послуг є рівень оплати праці зайнятих у цій сфері. В економічно розвинених країнах спостерігаються наступні співвідношення заробітної плати в соціальній і виробничій сферах, у 2007 р. в США оплата праці вчителя старших класів середньої школи в 1,8 рази перевищувала рівень оплати праці в промисловості, а лікаря-терапевта – в 2,6 рази. В Німеччині аналогічний показник становив: для вчителя середньої школи – в 2,1 разів, для лікаря-терапевта – 1,9 разів [11, с. 15].

Говорячи про одну з найважливіших галузей соціальної сфери – охорону здоров'я, підкреслимо, що якість медичного обслуговування населення в значній мірі залежить від рівня оплати праці медичних працівників, значна частина яких в Україні

відноситься до категорії "бюджетників". При цьому підвищенню оплати їх праці перешкоджає не лише брак бюджетних коштів, а й побоювання пов'язаного з цим підвищення темпів інфляції. Тим часом зарубіжний досвід говорить про неоднозначність подібних доводів.

Досвід ФРН свідчить, що не обов'язково підвищення грошових доходів населення веде до інфляції. Якщо зростання зарплати супроводжується підвищенням продуктивності праці, і паралельно відбувається товарне насичення внутрішнього ринку, інфляції можна уникнути [9, с. 7-10].

Коли Франція зіткнулася з тим, що падіння внутрішнього споживчого попиту почало гальмувати розвиток виробництва, вона пішла по шляху збільшення оплати праці в держсекторі, що призвело до підвищення рівня оплати праці в інших галузях [10, с. 24].

Заслужують на увагу позиції вчених, які аналізують фінансування державної програми безкоштовної медичної допомоги, та вважають, що у вітчизняній практиці могли б використовуватися прийняті в деяких зарубіжних країнах моделі обов'язкового медичного страхування, що передбачають диференціацію страхування різних категорій населення залежно від ступеня ризику захворювання або страхування одночасно з різних підстав.

Аналіз показує, що існують ризики, безпідставно оплачувані в даний час за рахунок державного бюджету та обов'язкового медичного страхування. Тут маються на увазі багато видів діяльності, пов'язані з підвищенням ризику, обумовленого виробничою або невиробничою діяльністю: водії індивідуального або громадського автотранспорту, шахтарі.

У Швеції, наприклад, система охорони здоров'я є державною, роль приватного сектора вкрай незначна, і всього близько 5% лікарів мають приватну практику, але в стоматології частка приватного сектора більше - близько 50%. Населення оплачує в середньому 20% вартості медичних послуг, інша частина компенсується через систему соціального страхування, а також за рахунок державних коштів. При цьому істотну роль у фінансуванні витрат на охорону здоров'я відіграють місцеві влади, які витрачають близько 60% сум пропорційного прибуткового податку. Страхові платежі роботодавців становили в 2009 р. 3,4% ВВП. Суттєву роль відіграють медичні послуги, що надаються безпосередньо на підприємствах – вони охоплюють 70% зайнятих [3, с. 34].

У Канаді охорона здоров'я віднесена до юрисдикції провінцій, і витрати федерального уряду представляють собою, по-перше, прямі витрати в межах північних територій, і, по-друге, витрати на підтримку провінцій у здійсненні розроблених ними програм медичного страхування. Моделі та обсяги програм медичного страхування розрізняються по провінціях. Але скрізь дотримуються умови, про які домовилися з федерацією при наданні спеціальних цільових (блочних) грантів. Ці умови включають: повне покриття системою медичного страхування вартості терапевтичних послуг та послуг широкого кола фахівців, охоплення страхуванням не менше 95% населення провінції, відсутність додаткової плати з боку пацієнтів при отриманні медичних послуг та ін. [2, с. 147].

Великий інтерес представляють негативні наслідки існування розвинених систем соціального забезпечення. Зокрема, одним з них є розвиток утриманства та елементів спекуляції.

У Нідерландах практично будь-яка людина, що має проблеми зі здоров'ям, пройшовши разове обстеження, зможе отримати "інвалідність по хворобі" і довічну допомогу в розмірі 70% заробітної плати на останньому місці роботи. Як наслідок в країні з чисельністю зайнятих 6,2 млн. осіб налічується близько 800 тис. громадян, що отримали таку інвалідність [2, с. 148].

У Швеції, де один з найбільш високих стандартів здоров'я населення, має місце найвищий у світі відсоток невиходів на роботу з причини хвороби. Значною мірою

це пов'язано з високим рівнем соціальних виплат по хворобі та страхування за короткостроковими захворюваннями [3, с. 147].

У цьому плані показовий досвід Канади, де система медичного страхування заснована на відрахуваннях роботодавців на ошадні рахунки, і всі кошти, що знаходяться на цих рахунках, є власністю працівника, при їх недостатності працівники оплачують медичні послуги за свій рахунок, а при надлишку коштів залишки на рахунок, що залишилися після завершення розрахункового періоду, також знаходяться у власності робітника. При цьому не виникає питання про нецільове використання коштів [13, с. 258].

Заслуговує на увагу система охорони здоров'я США. Будучи звичайною галуззю з усіма характерними рисами, властивими цьому способу господарювання, вона являє собою особливу сферу сучасної економіки у механізми ринкових відносин вбудовані сильні елементи державного регулювання, стимулюючі і спрямовуючі розвиток економіки як соціальної галузі, і тут спостерігається тенденція до розширення і посилення розподільної функції держави.

У США держава бере на себе ті галузі соціальної сфери, які або не вигідні для підприємницької діяльності, або об'єктивно потребують загальнодержавних зусиль для ефективного розвитку. Приватнопідприємницький сектор прагне до отримання максимального прибутку, а в діяльності держави явно виражена тенденція до дотримання балансу інтересів різних сторін [7, с. 147].

В останні роки в країнах з розвинутою економікою постійно йде пошук нових способів економії видатків місцевих бюджетів і одночасно збільшення їх доходів. Важливе місце у досягненні подібного роду цілей займають зусилля місцевої влади щодо залучення приватного бізнесу до вирішення проблем в соціальній сфері муніципальних спільнот.

Реформи механізму територіального управління зумовили розширення можливостей місцевої влади щодо участі у підприємницькій діяльності. Так, сьогодні у віданні місцевої влади знаходяться служби, майно та нерухомість соціального призначення, міського оснащення. Посилюється їх роль у будівництві об'єктів громадського призначення: дитячих садків, початкових шкіл, коледжів, ліцеїв, приміщень для соціальних служб. При цьому управління і принципи функціонування установ соціальної сфери муніципальних утворень орієнтуються на ринкові методи [4, с. 59].

Одночасно шляхом передачі в оренду, часткової та повної приватизації муніципальної власності спостерігається залучення приватних підприємств у традиційно контрольовані державою та місцевою владою сфери комунального господарства, дорожнього благоустрою, будівництва. У США на частку приватного сектора припадає не менше половини загального обсягу послуг, що надаються населенню муніципалітетів. Найбільш широко приватизація охопила сферу відпочинку та розваг – понад 80% культурних і спортивних закладів передано у приватну власність. В охороні здоров'я рівень приватизації досяг 50% [6, с. 102].

Приватизація по суті виступає альтернативою підвищення податкового тягара, сприяючи поліпшенню стану місцевих бюджетів, і механізмом підвищення ефективності роботи муніципальних служб. Укладення контрактів між місцевою адміністрацією та підприємницькими структурами також сприяє поліпшенню якості наданих послуг. У контрактах обумовлюються умови передачі муніципальної власності, терміни і форми контролю з боку адміністрації за виконанням угоди. Таким чином, потрапивши в конкурентні умови, контрактні підприємства починають функціонувати більш ефективно. Контрактна система змушує і муніципальні служби переглядати свої підходи до оцінки результатів, здійснювати жорсткий контроль над своїми поточними фінансовими операціями, щоб протистояти конкуренції з боку приватних підприємств.

Отже, необхідність посилення соціальної спрямованості сучасних економік вимагає розробки нових механізмів ресурсного забезпечення реалізації повноважень

органів місцевого самоврядування у соціальній сфері. Ця обставина обумовила становлення в соціальній сфері поряд з некомерційним сектором розвинутого комерційного сектора, соціалізацію бізнесу. Виражений соціальний аспект мають підтримка дрібного і середнього бізнесу, програми збалансованого розвитку територій, створення сприятливого інвестиційного клімату.

Як свідчить досвід багатьох розвинених зарубіжних країн, місцеві органи влади намагаються уникати створення муніципальних підприємств у сферах, де вже діють або можуть виникнути приватні підприємства. Вихідною передумовою є те, що будь-яке приватне підприємство, як правило, здійснює підприємницьку діяльність краще і дешевше, ніж муніципальне підприємство. Так, у ряді країн Європи муніципалітети вже давно відмовилися від підприємницької діяльності в таких галузях, як міські і приміські пасажирські перевезення, опалення, будівництво житла, доріг, які свого часу вважалися завданнями муніципалітетів [8, с. 204].

Перенесення цієї діяльності у сферу приватної економіки за умови достатнього контролю за нею дає позитивний ефект. Недоцільним відповідно до теорії макро-і мікроекономіки та управлінської науки є створення або збереження муніципальних підприємств у таких галузях, в яких активно діє підприємець – в торгівлі, виробництві та переробці сільськогосподарської продукції, сфері послуг населенню.

Очевидно, що відсутність на території муніципалітету приватних підприємств, що займаються тим чи іншим видом діяльності, можна пояснити або відсутністю потреби в товарі (послуді), або забезпеченням ринку даного муніципалітету підприємцями інших регіонів, або відсутністю необхідних умов для розвитку цієї діяльності на даній території. У цьому випадку муніципалітету необхідно дбати про створення сприятливих умов для розвитку приватного підприємництва.

Умовами власної участі у здійсненні підприємницької діяльності є наявність обов'язкової соціально значущої функції і неможливість в силу об'єктивних причин реалізації цієї функції приватними підприємцями.

На нашу думку, одним з найважливіших напрямків вирішення проблеми ресурсного забезпечення виконання повноважень муніципалітетів у соціальній сфері України, може стати всебічне сприяння розвитку приватного підприємництва.

Розвиток приватного підприємництва в усіх сферах місцевої економіки представляється у зв'язку з наведеними аргументами гарантією стабільного економічного і фінансового розвитку муніципалітету, і як наслідок, забезпечення виконання соціальних функцій муніципалітетів по відношенню до населення.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Необхідно підкреслити що в багатьох країнах діють досить ефективні системи соціального забезпечення, і використання зарубіжного досвіду представляє великий інтерес для вітчизняної практики. Але проте пряме запозичення для України готових моделей соціального забезпечення є неможливим щонайменше в силу незрівнянності обсягів ресурсів, що спрямовуються на фінансування соціальної сфери.

У цілому, проведений аналіз форм і методів підтримки розвитку соціальної сфери в економічно розвинених країнах дозволив зробити наступні висновки:

- соціальна сфера є одним з найбільш важливих секторів сучасної держави, на фінансування якої виділяється більше 50% всіх витрат державних бюджетів індустріально розвинених країн;
- основними галузями соціальної сфери, що фінансуються державою, є: охорона здоров'я, освіта; соціальне забезпечення; на рівні місцевих органів влади фінансуються початкова й середня освіта, охорона здоров'я, окремі соціальні програми в залежності від сформованих особливостей соціально-економічного розвитку;
- основними формами фінансування соціальної сфери на сучасному етапі є: державне бюджетне фінансування соціальної сфери; фінансування соціальної сфери з регіональних і місцевих бюджетів; фінансування об'єктів соціальної сфери з державних спеціалізованих фондів, за рахунок залучення коштів благодійних фондів

та організацій, внесків і пожертвувань фізичних та юридичних осіб; фінансування об'єктів соціальної сфери на основі оплати соціальних послуг споживачами;

– держава формує систему заходів фінансово-організаційного характеру для залучення приватного бізнесу в соціальну сферу на основі розширення податкових пільг, збільшення субсидій, розширення державного замовлення;

– податкова база формування доходів місцевих бюджетів розширюється, при одночасному зростанні частки фінансових ресурсів, що надходять до місцевих бюджетів через систему міжбюджетних відносин;

– держава прагне до розширення самостійності місцевих органів влади і управління з метою підвищення ефективності витрачання коштів, що виділяються і поліпшення врахування інтересів і потреб населення і регіонів у фінансуванні соціальної сфери.

Література:

1. Бакуменко В.Д. Інновації в управлінні суспільним розвитком : навч. посіб. / А.М. Михненко, В.Д.Бакуменко, С.О.Кравченко. – К. : [НАДУ], 2009. – 116 с.

2. Білінська М.М. Державне управління галузевими стандартами в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні : монограф. / М.М.Білінська; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2004. – 246 с.

3. Гришин И. Социал-демократияШвеции: трудноерасставание с прошлым/ И. Гришин // Мироваяэкономика и международныеотношения. – 2011. – № 9. – С.72-84.

4. Корецький М.Х. Ринок, його елементи та їх взаємодія : монограф. / М.Х.Корецький, Л.Ю.Мельник, І.І.Вініченко. – Запоріжжя, 2002. – 157 с.

5. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : монограф. / В.І. Куценко. – Ніжин : ТОВ "Видавництво "Аспект-Поліграф", 2008. – 818 с.

6. Лебедева Л.Ф. США: государство и социальноеобеспечение. Механизмрегулирования. – М.: Наука, 2010. – 143 с.

7. Лібанова Е.М. Соціальна політика / В.А.Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 364 с.

8. Мюллер-Армак А. Принципысоциальногорыночного хазяйства / А. Мюллер-Армак // Социальноерыночноехозяйство: теория и этикаэкономическогопорядка в России и Германии. – СПб.: Экономическая школа, 2009. – С.262-283.

9. Новиков В. Соціальна політика у ФРН: оплата праці та пенсійне страхування / В. Новиков, Б. Надточій // Економіка України. – 2012. – № 2. – С.76-81.

10. Поважний О.С. Творчий розвиток суб'єктів управління: концептуальні засади та практика : монограф. / О.С. Поважний Донецьк: [СПД Куприянов В. С.], 2010. – 348 с.

11. Сергієнко О. Соціальна політика в сучасному світі та в Україні / О. Сергієнко // Україна: аспекти праці. – 2013. – № 1. – С.31-37.

12. Халецька А.А. Соціальний захист населення в Україні: теорія та практика державного управління : монограф. / А.А. Халецька. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 430 с.

13. Черниш О.І. Ринок послуг: механізми державного регулювання в трансформаційній економіці : монограф. / О.І. Черниш. Під заг. ред. В.В. Дорофійенка. – Донецьк : РВК ПРОМО, 2005. – 410 с.

Юрій УЛЬЯНЧЕНКО

АНТИМОНОПОЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Державне регулювання галузей економіки передбачає створення сприятливих умов для розвитку конкурентного середовища на ринку товарів і послуг. Питання монополізації господарського життя, конкуренції на товарних ринках привертають сьогодні увагу не тільки фахівців, але й широких верств населення. Ці проблеми дуже актуальні для аграрного сектора економіки України, без прийняття обґрунтованих та послідовних заходів для запобігання монополізму, не можна сподіватися на успіх економічних реформ. Успіх економічних перетворень у чималому ступені залежить від зваженої, вивіреної системи регулювання державою монопольних процесів і конкурентних відносин.

Ситуація, що склалася в даний час в аграрному секторі економіки, вимагає вироблення чітких заходів, спрямованих на підвищення його конкурентоспроможності, включаючи демонополізацію промислових і переробних підприємств. Серед цих заходів особливої актуальності набувають завдання, пов'язані зі створенням і функціонуванням багатокладної економіки, орієнтованої на ринок колективних та приватних виробників. Одним із дієвих напрямків аграрної політики є антимонопольне регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні є певний досвід антимонопольного регулювання господарських структур в аграрному секторі економіки. Опублікований цілий ряд наукових робіт, які присвячені проблемам антимонопольного регулювання конкурентного середовища в аграрному секторі економіки, обмеження монополізму та удосконалення антимонопольного законодавства. Серед авторів публікацій можна виділити: О. Бородіну, Є. Бузовського, В. Воротіна, В. Гейця, Б. Губського, Л. Євчук, С. Квашу, М. Латиніна, Т. Лозинської, Ю. Лузана, О. Рижкова, Н. Розанова, С. Майстра, О. Макеєву, О. Маслака, М. Мельника, О. Могильного, І. Прокопу, Т. Осташко, Б. Пасхавера, В. Трегобчука та інших.

Метою статті є обґрунтування заходів з антимонопольного регулювання в аграрному секторі економіки України.

Виклад основного матеріалу. Сприяти розвитку конкурентного середовища в галузі покликане, в першу чергу, антимонопольне законодавство, завданням якого є забезпечувати й підтримувати відносини добросовісної конкуренції. Оскільки Україна має невеликий досвід функціонування в умовах ринку, вивчення зарубіжної практики буде доречним. В Канаді, наприклад, всі законодавчі акти виходять з того, що конкуренція не має цінності сама по собі і не виступає кінцевою метою конкурентної політики. Вона слугує засобом досягнення більш загальних цілей, пов'язаних з розвитком ефективності й гнучкості економіки, підвищенням добробуту населення й конкурентоспроможності канадських товарів на світових ринках [12, с. 75].

Підтвердженням істинності цієї тези є український досвід конкуренції вітчизняної продовольчої продукції та імпортованої. Низька собівартість виробництва продукції в зарубіжних країнах та відсутність дієвого контролю її якості на українському кордоні формують



**УЛЬЯНЧЕНКО
Юрій
Олександрович,**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри економічної політики та менеджменту Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: досліджено сутність та специфіка антимонопольного регулювання конкурентного середовища в аграрному секторі економіки. Розглянуто роль антимонопольного законодавства у забезпеченні формування дієвого конкурентного середовища.

Ключові слова: аграрний сектор, монополізм, державне регулювання, антимонопольне законодавство, конкуренція, конкурентне середовище.

УДК 351.82:631.1

переважно нижчі ціни її продажу, ніж української продукції. Недостатня свідомість покупців про наслідки споживання неякісних продуктів, підкріплена низьким рівнем їх доходів, забезпечують конкурентні переваги та успішний продаж закордонних товарів перед вітчизняними. Тому діюче антимонопольне законодавство не приносить очікуваних результатів. Ефективним наслідком мультиплікативної дії всієї законодавчої бази, зміст якої торкається регулювання функціонування суб'єктів аграрного сектора, буде якісний та кількісний розвиток останніх. Для досягнення вищого ефекту доцільно заходи правового характеру підсилувати діями, що належать до соціальних функцій держави – забезпечення зайнятості населення, підвищення рівня його доходів, формування інституту культури харчування тощо.

Родоначалником антимонопольного законодавства є країни Північної Америки. Традиційно вважається, що антимонопольне законодавство розроблялося для обмеження «монопольної влади». Проте ряд дослідників довели, що антитрестовські законодавчі акти знаходили підтримку з боку сформованих ділових інтересів і використовувалися представниками бізнесу у спробах обмежити процес конкуренції. Певні кола бізнес-товариств, які не були здатні ефективно конкурувати з більш успішними компаніями, намагалися створити політичні та юридичні бар'єри, щоб захистити та закріпити свої позиції на ринку. Таким чином, відповідно до даної точки зору, було б правильнішим вважати антимонопольний рух більш консервативним, ніж прогресивним, і розглядати його як важливу складову «тріумфу консерватизму» в політичному житті [1, с. 25]. Це доводить, що антимонопольне законодавство є лише частиною системи важелів сприяння поширення конкуренції, ефективного розвитку економіки країни, галузей, підприємницьких суб'єктів і суспільства в цілому.

Антимонопольного законодавчого врегулювання потребує діяльність агрохолдингів, функціонування яких має дестабілізуючий вплив на економіку України і агросферу зокрема. На сьогодні така форма господарювання показує вищі показники продуктивності праці та ефективності виробництва й експерти вбачають найближче майбутнє сільського господарства саме у агрохолдингах [11, с. 14]. Але світовий досвід переконує у необхідності відкоригувати вектор розвитку аграрного сектора. Так у XVIII ст. відомий швейцарський економіст Сімон де Сімонді довів що для суспільства, з позиції споживання та забезпечення соціальної стабільності, набагато вигідніше існування 50 звичайних фермерів ніж одного великого плюс 50 сімей убогих поденників [13, с. 531].

Тому не зважаючи на нижчі показники ефективності господарювання, політика державного регулювання функціонування аграрного сектора має бути спрямована на формування його основи – аграрних виробників суспільного сектора малого й середнього розмірів, функціонування яких на сьогодні потребує державної підтримки. Такі підприємства, як правило, не мають великого капіталу, належної матеріально-технічної бази, достатнього досвіду для створення і просування продуктів на міжнародні ринки. Це визначає необхідність надання їм державної підтримки не лише у здійсненні експортної, але й маркетингової діяльності на всіх її стадіях [3, с. 168].

Великі темпи розвитку економіки, у тому числі й аграрного сектора, демонструє така країна, що знаходиться на шляху розвитку, як Бразилія. Україна й Бразилія мають багато спільного в структурі сільськогосподарського виробництва і її досвід є слушним для переймання. У Бразилії функціонують ферми різного розміру – як великі агрохолдинги, так і малі фермерські господарства [7, с. 29].

Ми погоджуємося з точкою зору І.В. Прокопи та О.М. Бородіної, що в Україні має принципово змінитися ставлення до сімейного типу господарювання як основи сільськогосподарського устрою розвинених країн. Поліпшення умов функціонування малотоварних сімейних господарств передбачає, насамперед, розширення їх доступу до державного субсидування: впровадження таких програм підтримки агросектору та таких механізмів («порядків») розподілу та спрямування одержувачам бюджетних коштів, які були б орієнтовані на використання їх малими господарствами [10, с. 20].

Дослідження доводять, що одна з причин довготривалості політики державної підтримки сільського господарства у зарубіжних країнах полягає у тому, що сільськогосподарські виробники політично організовані. В усьому світі аграрії мають власні лобі в парламентах, не стала винятком і Україна [8, с. 180]. Проте таку підтримку мають лише великі виробники – агрохолдинги. Малий бізнес через розрізненість, не згуртованість, відособленість немає важелів впливу на урядові дії. Вирішення даної проблеми лежить лише в напрямі кооперації зусиль.

Відповідно до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», сільськогосподарська кооперація – система сільськогосподарських кооперативів, їх об'єднань, утворених з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб членів кооперативів [9]. Світовий досвід доводить доречність і вигідність розвитку таких об'єднань. За даними Міністерства аграрної політики та продовольства України, сільськогосподарські кооперативи домінують у структурі переробленої продукції: молока у Скандинавії – до 90-100%, зернових у Швеції, Нідерландах, Франції – 60%, овочів і фруктів – Данії, Бельгії, Нідерландів, Франції, Німеччини – 53%, виробництво цукру – Нідерландах, виробництво спирту у Франції, Швеції.

Переробні кооперативи Франції дають 40-45 % загального обсягу продукції харчової промисловості. Найбільшу питому вагу займають кооперативи з переробки зерна, овочів, фруктів, а також з виробництва оливкової олії і спирту. Значна частка кооперативного сектору у виробництві продовольчої продукції забезпечує створення сприятливого конкурентного середовища, спонукає приватні комерційні переробні підприємства до покращення економічних взаємовідносин з фермерами.

Через кооперативи зі спільного використання техніки (СУМА) фермерські господарства одержали доступ до високопродуктивної техніки та можливості зменшувати індивідуальні витрати на закупівлю технічних засобів, залучати до виконання робіт професійних механізаторів і навіть вирішувати проблему почергових відпусток для членів фермерських господарств [14].

Зважаючи на значимість кооперативного руху, в Україні прийнято ряд законодавчих актів щодо посилення його розвитку. Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну цільову економічну програму підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року, в якій визнається, що на сьогодні за обсягами та якістю надання послуг сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи не задовольняють зростаючих потреб виробників аграрної продукції та її споживачів.

Передбачається надання державної підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, що забезпечуватиме просування аграрної продукції особистих селянських, фермерських господарств та фізичних осіб – сільськогосподарських товаровиробників на організований аграрний ринок за стабільними цінами, сприятиме в цілому реалізації потенціалу аграрного сектора економіки та підвищенню його конкурентоспроможності. Такий варіант розвитку вважається найбільш затребуваним соціально-економічною ситуацією на селі і є таким, що гарантує досягнення параметрів продовольчої безпеки держави [2].

Не зважаючи на розробку й затвердження цілої низки законодавчих актів, розвиток кооперативного руху є дуже повільним. Наші дослідження доводять, що гальмують процеси кооперації слабка реальна державна фінансова підтримка; недовіра, неграмотність, нерозуміння агровиробниками змісту процесів, їх невгамовне прагнення до самостійного господарювання й небажання об'єднуватись; недовіра прийнятих законів та постанов.

Щодо останньої причини, то, як зазначалося нами вище, вітчизняна правова база піддається жорсткій критиці з боку науковців, практиків та самих політиків. Висуваються вимоги щодо підвищення їх «якості» шляхом: систематизації нормативно-правових актів, трактування їх у зрозумілій редакції, сталості дії на протязі багатьох років, забезпеченні реального сприяння розвитку аграрного виробництва.

Гальмує процеси об'єднання агровиробників і відстороненність держави від одностороннього непропорційного розвитку сфер аграрного сектора й суб'єктів аграрного ринку. Підприємцями вкладено великі кошти у розвиток заготівельно-переробних структур, об'єктів логістики, особливо експортної логістики, тоді як виробництво аграрної продукції залишилося без організаційної та фінансової уваги. За словами голови Аграрного союзу України Г. Новікова, збудовані логістичні об'єкти мають потужність у 40 млн тонн експорту, тоді як фактичні обсяги виробництва зерна дозволяють вивезти лише 16-22 млн тон, за останні два десятиліття не зроблено жодного кроку в напрямі збільшення валових зборів зерна. У Канаді, Франції, Австралії кооперативні об'єднання експортують біля 67-70% зерна, решту 30% – приватні компанії [4]. Правове врегулювання проблеми непропорційності розвитку сфер АПК, аграрного сектора, суб'єктів аграрного ринку сприятиме прискоренню процесу розвитку аграрного сектора й підвищенню ефективності функціонування всіх його суб'єктів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Важливою умовою формування сприятливого бізнес-середовища є гармонізація законодавства України з міжнародними нормами та правилами врегулювання зовнішньоекономічної сфери. Необхідно вітчизняне законодавство з питання державної регулятивної політики щодо аграрного ринку привести відповідно до чинного законодавства, насамперед країн-членів ЄС, особливо в частині узаконення механізмів здійснення заходів із регулювання. Вони не повинні залежати від зміни керівництва Кабінету Міністрів України чи ситуативно створеної більшості у парламенті, а бути прозоро встановленими згідно з загальноприйнятими у світовій практиці правилами і формулами на довготермінових принципах.

Законодавство також має відповідати умовам бізнес-середовища в національних рамках, забезпечувати вирішення актуальних проблем сьогодення. Зокрема, аграрне виробництво Німеччини побудовано на фундаменті дотримання чіткого балансу між законодавчими нормативами та ринковою політикою. За оцінками іноземних партнерів, до негативних особливостей ведення бізнесу в Україні належить невпевненість у якості українського правосуддя. Глобальним фактором ризику є непослідовність та непередбачуваність державної політики в питаннях регулювання економіки [6]. Як стверджують експерти, дієвість будь-якого закону залежить від рішучості, з якою уряд впроваджує його у життя і від того як закон інтерпретується судами [5, с. 610]. Дієвість законодавчо-правових актів також визначається забезпеченням їх виконання економічними суб'єктами. В першу чергу це стосується дотримання державними агентами й державними установами правил етики ділового партнерства у реалізації проголошених обіцянок, тобто виконанні державою взятих зобов'язань.

Невиконання підприємницькими суб'єктами взятих зобов'язань зумовлена відсутністю контролю за виконанням законодавчих рішень. Більшість заходів, направлених на удосконалення антимонопольного законодавства, одночасно сприятимуть покращенню й інших напрямів інституціональних змін правового характеру.

Література:

1. Арментано Д. Антитраст против конкуренции / Доминик Арментано ; [пер. с англ. Ю. Кузнецов, под. ред. В. Завадникова]. – М. : Альпина Бизнес Брукс, 2005. – 432 с.
2. Державна цільова економічна програма підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 557 від 3 черв. 2009 р. / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/557-2009-%D0%BF>
3. Забезпечення конкурентоспроможності аграрного сектора економіки України на внутрішньому і зовнішньому ринках : наук. доповідь / [Трегобчук В. М., Пасхавер Б. Й., Бородіна О. М. та ін.] ; за ред. В. М. Трегобчука, Б. Й. Пасхавера. – К. : Ін-т екон. та прогнозув., 2007. – 260 с.

4. Закон №8053 поможет сельхозпроизводителям выйти на рынок — Аграрный союз Украины [Электронный ресурс] / АПК-Информ. – 2011.02.28. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/exclusive/opinion/104704#.UMOdy3eDrIU>
5. Макконнелл К. Экономикс: принципы, проблемы и политика / Кэмпбэлл Р. Макконнелл, Стенли Л. Брю ; [пер. з англ. Е. С. Иванова, И. Ю. Лаврова и др.]. – К. : ХаГар, 2000. – 785 с.
6. Немецкие компании готовы поставлять в Харьковскую область сельхозтехнику, а банки – кредитовать аграриев [Электронный ресурс] / АПК-Информ. 2011.06.21. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/events/109039#.UMOZLXeDrIU>
7. Новий інноваційний продукт страхування ціни в сільському господарстві України від компанії БАСФ // Пропозиція. – 2012. – № 4. – С. 28–29.
8. Осташко Т. О. Ринкова трансформація аграрного сектора / Тамара Олексіївна Осташко. – К. : Фенікс, 2004. – 280 с.
9. Про сільськогосподарську кооперацію : Закон України № 469/97-ВР від 17 лип. 1997 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/469/97-%D0%B2%D1%80>
10. Прокопа І. Яка модель агросектора потрібна Україні? / Ігор Прокопа, Олена Бородіна // Земельний інвестиційний вісник України. – 2012. – № 6. – С. 18–20.
11. Рижков О. Наука ефективно управляти / О. Рижков // Пропозиція. – 2012. – № 10. – С. 14.
12. Розанова Н. Конкурентная политика в Канаде / Н. Розанова // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 11. – С. 72–80.
13. Сисмонди С. / Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков. в 5 т. - М. : Мысль, 2004. - Т. 1. - С. 531.
14. Сільськогосподарська кооперація світу в цифрах і фактах [Електронний ресурс] / МАППУ. 2010.04.07. – Режим доступу : <http://170820.minagro.web.hosting-test.net/page/?10099>

ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ КАЗНАЧЕЙСЬКОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Постановка проблеми. В умовах економічної кризи одним із головних інструментів впливу держави на політичні, економічні та соціальні процеси є бюджет. Від якості та своєчасності прийняття державних рішень у бюджетній сфері залежить рівень ефективності державного управління бюджетними ресурсами країни та її адміністративно-територіальних одиниць. Найважливішим етапом бюджетного процесу, на якому реалізуються визначенні завдання та заходи соціально-економічного розвитку держави, є виконання бюджету. Виконання будь-якого бюджету має за мету забезпечити надходження доходів і фінансування витраток в межах затверджених бюджетів.

У Бюджетному кодексі України (далі – Кодекс) чітко встановлено повноваження всіх органів влади, що займаються питаннями виконання державного та місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питання державного управління бюджетними ресурсами та проблеми організації виконання бюджетів висвітлені достатньо широко, зокрема, дослідженнями цього питання займалися такі науковці, як: В. Бодров, С. Буковинський, Т. Безверхнюк, М. Гончаренко, Г. Дмитренко, Я. Жаліла, О. Іваницька, І. Лопушинський, В. Мамонова, М. Миколайчук, В. Поліщук, І. Розпутенко та багато інших. Проте, не зважаючи на значні здобутки науковців і практиків у цих дослідженнях низка питань, що стосується механізму державного управління казначейським обслуговуванням місцевих бюджетів, потребує подальшого уточнення та розвитку.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Перехід місцевих бюджетів на казначейський механізм їх обслуговування, в тому числі за видатками – це важливий крок в процесі удосконалення механізмів державного управління бюджетними ресурсами. Проте в останні роки становиться нормою затримка та не проведення платежів місцевих бюджетів за незахищеними статтями витраток. Цим самим порушується низка законодавчих актів щодо можливості місцевих органів влади самостійно розпоряджатися ресурсами місцевих бюджетів.

Метою статті є виявлення існуючих проблем щодо ефективності управління місцевими бюджетними ресурсами та розробка рекомендацій щодо удосконалення застосування механізму казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками. Удосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів є одним із важливих напрямів підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами.

Вклад основного матеріалу. Виконання бюджету – це одна із стадій бюджетного процесу, яка передбачає забезпечення повного і своєчасного надходження всіх доходів до конкретного бюджету та забезпечення своєчасного і безперервного фінансування запланованих бюджетних заходів, що затверджені законом України про державний бюджет на відповідний рік чи рішенням сесії відповідної місцевої ради. Згідно зі статтею 78 Кодексу, виконання місцевих бю-



КАЗЮК

**Яніна
Мирославівна,**

доктор філософії, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, м. Херсон.

Анотація: у статті розглянуто аспекти механізму казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками та висвітлена роль єдиного казначейського рахунку. Розкрито проблемні питання, що виникають на місцевому рівні через затримку та не проведення платежів за незахищеними статтями витраток місцевих бюджетів. З метою підвищення ефективності управління місцевими бюджетними ресурсами надано пропозиції щодо удосконалення механізму казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

Ключові слова: механізм казначейського обслуговування місцевих бюджетів, єдиний казначейський рахунок, управління бюджетними ресурсами місцевих бюджетів.

УДК 351.72:336.1:352

джетів забезпечують місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або сільські, селищні чи міські голови.

Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Державне казначейство України веде облік всіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, та за поданням органів стягнення, погодженим з відповідними фінансовими органами, здійснює повернення коштів, які були помилково або надмірно зараховані до бюджету [11, с. 241].

Кодексом встановлено (стаття 43), що в Україні при виконанні державного та місцевого бюджетів застосовується казначейська форма обслуговування бюджетних коштів. Казначейське обслуговування є системою контролю і системою, яка здійснює платежі. Слід зазначити, що це відповідає загальному напрямку розвитку в країнах, які здійснюють бюджетну децентралізацію, а саме: надання місцевим органам влади додаткових бюджетних повноважень з одночасним посиленням контролю бухгалтерського обліку та звітності, платежів і методів запозичення. Створення органу контролю за бюджетними платежами забезпечує ефективну фіскальну дисципліну в цілому в бюджетній системі.

Державна казначейська служба України, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство фінансів України, забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України.

Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

- 1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;
- 2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;
- 3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку;
- 4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами [11, с. 243].

В органах Державної казначейської служби України бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законодавством порядку і вони не мають жодних прав на розпорядження бюджетними коштами, усі права належать тим розпорядникам коштів, яким бюджетні призначення передбачено законом чи рішенням.

1995 року Президентом України було підписано Указ № 335/95 «Про державне казначейство України» [2]. Цим Указом відновлено в системі виконавчих органів інститут державного казначейства, який існував ще до радянських часів. Так, з 1997 року відбулося впровадження касового виконання державного бюджету за видатками через казначейську систему та введено положення про єдиний казначейський рахунок, з 2000 року на казначейське обслуговування було переведено позабюджетні кошти та фонди, з 2001 року - запроваджено казначейське обслуговування місцевих бюджетів за доходами та перерахування міжбюджетних трансфертів, що дало змогу володіти достовірною інформацією про надходження в розрізі видів доходів і бюджетів, введено новий порядок реєстрації бюджетних зобов'язань, створено єдиний казначейський рахунок, з вересня 2003 року та січня 2004 року відбулося повномасштабне переведення місцевих бюджетів на казначейське обслуговування за видатками, що дало змогу застосувати єдині правила контролю за доходами і видатками, складання звітності як державного, так і місцевих бюджетів тощо.

Отже, у рамках загальної концепції реформування бюджетних процедур та з метою ефективного управління грошовими потоками, скорочення термінів проходження коштів, забезпечення і централізованого обліку надходжень до бюджетів усіх рівнів бюджетної системи, та одержання оперативної інформації про хід виконання

бюджетів було впроваджено єдиний казначейський рахунок (далі - ЄКР). Роль ЄКР полягає у комплексному обслуговуванні всіх учасників бюджетного процесу, який об'єднує систему рахунків, що діють в єдиному режимі. Технологія функціонування ЄКР ґрунтується на принципі "єдності каси", яка передбачає зарахування всіх доходів бюджету, що надходять, залучення і погашення джерел фінансування дефіциту бюджету, і здійснення всіх витрат з єдиного рахунку бюджету, за винятком операцій з виконання державного бюджету, що здійснюються за межами країни, відповідно до законодавства [9, с. 138].

Функціонування ЄКР як основного рахунку держави для проведення фінансових операцій та ефективного управління коштами державного і місцевих бюджетів через Систему електронних платежів Національного банку України (СЕП НБУ) регламентується Положенням про єдиний казначейський рахунок, затверджено наказом Державного казначейства України від 26 червня 2002 року №122. Вказане дає можливість органам казначейства в режимі реального часу отримувати інформацію про рух та наявність коштів на ЄКР як результат здійснення операцій на всіх його бюджетних та небюджетних рахунках, а в поєднанні з централізованим казначейським програмним забезпеченням надає можливість мати повну інформацію про щоденний стан державних фінансів та забезпечувати гнучке маневрування бюджетними ресурсами [8].

Досвід функціонування і розвитку казначейства інших країн показує, що основою ефективного та оперативного управління бюджетними коштами є акумулювання їх на єдиному бюджетному рахунку казначейства.

Державне казначейство України за погодженням з Міністерством фінансів України має право залучати на поворотній основі кошти ЄКР для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та для надання середньострокових позик місцевим бюджетам [1].

Одним із головних принципів побудови бюджетної системи України є принцип самостійності бюджетів, що забезпечує закріплення за ними відповідних джерел доходів і право відповідних органів влади самостійно і незалежно затверджувати та виконувати відповідні бюджети. У свою чергу, принцип самостійності бюджетів діє в рамках принципу єдності бюджетної системи, яким передбачено єдність порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності, тому дотримання основних процедур виконання бюджетів є обов'язковим [9, с. 141].

Отже з одного боку, із введенням казначейського обслуговування бюджетів, реалізувалася функція управління бюджетними ресурсами через акумуляцію коштів місцевих бюджетів в єдиній структурі органів системи державного казначейства і на ЄКР, з іншого боку – відбулася реалізація принципу єдності бюджетної системи у частині дотримання єдиних правил здійснення контролю, бухгалтерського обліку, складання фінансової звітності та контролю за виконанням бюджетів, кошторисів доходів і видатків бюджетних установ.

Проте останніми роками втручання центральних органів влади в управління бюджетними ресурсами місцевих бюджетів та маніпулювання місцевими коштами на рахунку ЄКР починає становитися вже звичайним і систематичним. Наприклад, у 2009 року в умовах значного дефіциту фінансових ресурсів уряд за рахунок залишків коштів місцевих бюджетів на ЄКР фінансував видатки державного бюджету. Аналогічна ситуація була зафіксована в другій половині 2011-2012 років, коли кошти місцевих бюджетів на ЄКР тимчасово вилучалися на погашення державних боргів та для виплат Пенсійного фонду України [10, с. 91].

Більшу частину затриманих платіжних доручень та заблокованих рахунків складають незахищені статті видатків місцевих бюджетів на поточне утримання установ бюджетної сфери і соціальної інфраструктури, капітальний ремонт, житлово-комунальне господарство, транспорт, забезпечення дорожнього господарства та сфери благоустрою.

За даними Асоціації міст України, в більшості органів місцевого самоврядування проблеми з масовими затримками Держказначейством почалися вже влітку 2012 року, питома вага затримки платежів у I кварталі 2012 року складала 2% від їх загального річного обсягу, у II кварталі – 9%, у III кварталі – 82% та у IV кварталі – 7%.

Обсяг заблокованих коштів у сумі до 199 тис.грн становив 17%, у сумі від 200 тис.грн до 1 млн грн – 30%, від 1 млн грн до 10 млн грн – 39% та від 10 млн грн до 60 млн грн – 14%. Крім того, затримки та блокування коштів навіть на декілька днів постають серйозною проблемою для органів місцевого самоврядування. Середня тривалість затриманих платежів від 3 до 29 днів складає 51% від загального обсягу, від 30 до 59 днів – 46%, більше ніж 60 днів – 3% [4].

За словами першого заступника голови казначейської служби Олександра Даневича, офіційно за підсумками 2012 року кредиторська заборгованість по платежах за рахунок затриманих на казначейських рахунках коштів становила 1,1 млрд грн. За даними народного депутата Т. Слюз проблема кредиторської заборгованості як по місцевих бюджетах, так і по державному бюджету складає більш ніж 4 млрд грн [7].

Аналогічна ситуація щодо не проведення і блокування платежів місцевих бюджетів через нестачу коштів на ЄКР склалася вже з початку 2013 року.

Наприклад, з початку року існує незмінна тенденція по не проведених платежах головних розпорядників бюджетних коштів за незахищеними статтями видатків міського бюджету м. Херсона управлінням Державної казначейської служби України в Херсоні. Так, станом на 20 червня 2013 року проведено фінансування незахищених статей видатків на суму 65,1 млн грн, із яких казначейською службою здійснено платежів тільки в сумі 41,4 млн грн, що складає 63,6% від профінансованого обсягу. Отже, на рахунки підрядних організацій не надійшло коштів в сумі 23,7 млн грн, у тому числі 2,2 млн грн – для проведення ремонту житлового фонду. Ситуація, що склалася паралізує роботу всіх галузей життєзабезпечення міста [5].

Такий спосіб підтримки ліквідності ЄКР впливає негативно на якість життя в більшості населених пунктах країни.

Також потрібно зазначити, що на місцях трапляються такі випадки, коли гроші з місцевих бюджетів виділені головному розпоряднику коштів зависають на рахунку, а службовці територіальних органів казначейства просять переробити платіжні доручення, щоб уникнути кредиторської заборгованості бюджету [7].

Крім того, як свідчать численні повідомлення з місцевих рад, мають місце випадки, коли органи державного казначейства втручаються в повноваження органів місцевого самоврядування та обмежують їх виконання, усувають від реалізації прав, передбачених Конституцією України та визначених низкою нормативно-законодавчих актів України, а також Європейською хартією місцевого самоврядування. Як наслідок, органи місцевого самоврядування втрачають важелі адекватного реагування на події і можливість оперативно та гнучко вирішувати питання управління ресурсами місцевих бюджетів, життєзабезпечення населених пунктів, здійснювати ефективну соціальну політику.

Про критичний стан щодо управління бюджетними ресурсами держави говорить і те, що залишок коштів на ЄКР не великий. Так, на початок листопада 2012 року на ЄКР було тільки 1,76 млрд грн, тоді як у 2011 році на кінець листопада залишки на рахунку склали 5,3 млрд грн, а в кризисному 2009 року – 3,3 млрд грн [6].

Звітні дані Міністерства фінансів України свідчать про те, що в грудні 2012 року зафіксовано рекордний дефіцит державного бюджету, який становив 12,2 млрд грн (дефіцит загального фонду – 14,7 млрд грн), у той же час коли річний план по доходах загального фонду державного бюджету було недовиконано на 32,6 млрд грн. У зв'язку з розбалансуванням бюджетного розпису, дефіцит коштів казначейства перевищив плановий рівень на 14,6 млрд грн і склав 53,35 млрд грн (3,8% від ВВП). З метою своєчасного проведення фінансування видатків державного бюджету за захищеними статтями, були здійснені такі заходи, як: випущені державні облігації,

частину яких викупив Національний банк України; використані залишки коштів, які сформувалися на початок бюджетного року; запозичені кошти, в тому числі місцевих бюджетів, що знаходилися на ЄКР.

У звіті Національного банку України зазначається, що оскільки використовувалися кошти на ЄКР, можливо, в місцевих бюджетах та соціальних фондах, загальний обсяг ресурсів державних та інших установ в Національному банку України впав за рік з 12,68 млрд грн до 1,87 млрд грн. При цьому на початок 2013 року на ЄКР залишилося лише 0,5 млрд грн, а це мінімум коштів із серпня 2003 року [13].

Аналогічний висновок можна зробити і за підсумками аналізу вхідного сальдо ЄКР у 2003-2013 роках, (станом на початок місяця) за даними Державної казначейської служби України, оскільки станом на початок 2013 року залишок коштів на ЄКР становив лише 0,5 млрд грн, на початок 2012 року – 2,1 млрд грн, 2010 року – 1,0 млрд грн, тоді як на початок 2009 року він становив 7,7 млрд грн, 2008 року – 4,4 млрд грн, 2007 року – 9,1 млрд грн (таблиця 1) [12].

Таблиця 1

Вхідне сальдо ЄКР у 2003-2013 роках (станом на початок місяця)
(млн. грн.)

Показник	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
с і - чень	452	2205	4950	17015	9084	4378	7715	1055	2724	2062	458
л ю - тий	1811	4005	6750	19480	11220	10015	7946	1835	6036	4255	4047
б е - р е - зень	1637	5433	6957	19357	13834	14141	5988	1334	7755	4703	2773
к в і - тень	903	5652	6866	16323	14865	15571	5453	5412	6158	5726	3579
т р а - вень	740	4749	5342	15053	14539	12361	3363	6312	9441	5640	3766
ч е р - вень	1180	5573	7685	16415	16557	18085	4966	5478	17182	7878	4108
л и - пень	594	9651	5549	13767	13680	14376	4134	7352	7797	5632	3754
с е р - пень	341	13194	7797	13338	15508	14212	2583	8713	8180	3644	
в е - р е - сень	752	15242	10270	16121	17121	19165	6576	13806	11053	6608	
ж о в - тень	2508	12883	8267	15091	13217	15857	3544	8751	6307	2311	
л и - с т о - пад	3092	9603	7148	13840	13340	11430	3311	5749	5332	1762	
Г р у - день	4475	8703	27350	15149	15229	16995	3291	10926	6217	8834	

*За даними Державної казначейської служби України.

Отже, у зв'язку з зазначеним, можна говорити про те, що місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування позбавлені можливості розпоряджатися власними коштами для здійснення видатків на житлово-комунальне господарство, благоустрій, капітальний ремонт, забезпечення поточної роботи бюджетних установ та соціальної інфраструктури, дорожнє господарство, закупівлю товарів та послуг для забезпечен-

ня життєдіяльності громад, проведення заходів передбачених у місцевих програмах тощо. Через не проведення платежів і розрахунків розпорядників коштів та одержувачів з підрядчиками за виконані роботи та надані послуги, в місцевих бюджетах штучно створюється кредиторська заборгованість.

Наслідком цього стають судові позови до органів місцевого самоврядування, які передбачають стягнення значних коштів за не оплачені надані послуги та роботи. В цій ситуації органи місцевого самоврядування несуть збитки з вини держави, а мешканці територіальної громади не отримують належних їм бюджетних послуг. Представники організацій не хочуть брати участь у тендерах, оскільки не розуміють, коли з ними розраховуються.

Крім того, регіони та органи місцевого самоврядування втрачають стимули до наповнення місцевих бюджетів, оскільки кошти, залучені ними за рахунок місцевих податків і зборів, вилучаються на погашення заборгованості державного бюджету, а місцеві органи влади не можуть використовувати їх на забезпечення життєдіяльності власної громади.

Погоджуємося з тим, що таке положення є відкритим нівелюванням урядом юридичної автономності та порушення прав місцевих бюджетів, фактично це є «ручний режим» керування бюджетними ресурсами місцевих бюджетів.

До основних проблемних питань використання механізму казначейського обслуговування місцевих бюджетів слід віднести:

- збільшення обсягу документації щодо розрахунково-касового обслуговування розпорядників коштів місцевого бюджету;
- повільне проходження платежів та їх затримка;
- неможливість здійснення контролю за своєчасністю та повним обсягом сплатою податків по конкретних платниках;
- обмеження дієздатності органів місцевого самоврядування щодо оперативного управління грошовими потоками тощо.

У процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками існує проблема щодо використання програмного забезпечення. Оскільки органи казначейства користуються програмним продуктом АС «Казна», а розпорядники коштів – іншими власними програмами. Вказане унеможлиблює трансформацію звітності розпорядників коштів у затверджені форми казначейською службою, що призводить до додаткових витрат часу і праці. У зв'язку з цим, виникає необхідність у впровадженні єдиного програмного забезпечення.

З метою уникнення позбавлення місцевих бюджетів зароблених ними коштів, вважаємо за необхідне здійснити розподіл ЄКР на два рахунки, тобто окремо для зарахування і використання коштів державного бюджету та окремо для коштів місцевих бюджетів. Також вважаємо, що слід у законодавчому порядку розробити механізм погодження на договірній основі між Міністерством фінансів України та відповідними органами місцевого самоврядування щодо використання коштів місцевих бюджетів, які обліковуються на казначейському рахунку, для покриття дефіциту ресурсів державного бюджету, у тому числі для погашення дефіциту Пенсійного фонду України. В іншому разі, слід заборонити використання коштів місцевих бюджетів, які обліковуються в органах казначейства, для покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду.

З метою удосконалення оперативного управління бюджетними ресурсами місцевих бюджетів вважаємо за доцільне встановити чіткі терміни для виконання платіжних доручень місцевих бюджетів, а саме: за захищеними статтями видатками в термін – не більше 1 операційного дня та за незахищеними статтями видатків – не більше 2 робочих днів. Також пропонуємо внести зміни до Бюджетного кодексу України, доповнивши статтю 116 пунктом щодо віднесення до переліку бюджетних правопорушень невиконання органами Державної казначейської служби термінів проведення платежів місцевих бюджетів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, слід зазначити, що в Україні постійно порушується принцип самостійності бюджетної системи, як у частині відсутності адекватного фінансового забезпечення місцевих бюджетів, результатом чого є залежність їх від трансфертів з державного бюджету, так і шляхом використання коштів місцевих бюджетів для фінансування дефіциту державного бюджету. Принцип самостійності бюджетів визначає, що органи місцевої влади коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальність за бюджетні зобов'язання держави і навпаки.

Перехід на казначейський механізм обслуговування місцевих бюджетів за видатками надав можливість зосередити всі рахунки місцевих бюджетів і розпорядників коштів цих бюджетів на ЄКР і не розпорошувати бюджетні кошти на рахунках банківських установ, також дозволив позбавитися ризиків при зберіганні бюджетних коштів.

Проте потрібно зазначити, що запровадження системи управління бюджетними ресурсами через ЄКР з одного боку дає змогу зменшити вплив касових розривів на рівень поточного виконання видаткової частини бюджету, з іншого – дає можливість уряду користуватися та маніпулювати коштами місцевих бюджетів.

Література:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
2. Про Державне казначейство України: Указ Президента України від 27 квітня 1995 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Положення про Державну казначейську службу України від 13 квітня 2011 р. №460/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Аналітична оцінка проблем казначейського обслуговування місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/analitichna-otsinka-problem-kaznacheiskogo-obslugovuvannya-mistsevikh-byudzhetyv>.
5. Горсовет Херсона просит прем'єра «угомонить» Госказначейство [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pskherson.com.ua/proisshestviya/gorsovets>.
6. Госказначейство оставило бюджетников без денег [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khersonline.net/novosti/ekonomika/8028-goskaznacheystvo-ne-imeet-deneg-na-zarplatu-byudzhethnikam-zaderzhivaet-dengi-dazhe-dlya-stancyi-skoroy-pomoschi.html>.
7. Крюкова С. Финансовая пирамида правительства / С.Крюкова // Экономическая правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khersonline.net/2013/06/07/print:page,1,finansovaya-piramida-pravitelstva.html>.
8. Кукса І.М. Удосконалення управління бюджетними ресурсами органами державного казначейства / І.М. Кукса, Н.В.Синько // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. - № 17 (171). - 2011. – С.213 – 217.
9. Лопушинський І.П. Бюджетний процес в Україні: Навчальний посібник / І.П.Лопушинський, Ю.С.Гаврилюк, Я.М.Казюк. – Херсон: Гринь Д.С., 2011. – 364 с.
10. Молдован, О.О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія / О.О.Молдован. – К. : НІСД, 2011. – 380 с.
11. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг.редакція, передмова Ф.О.Ярошенка]. – К.: Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
12. Офіційний веб-портал Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23608>.
13. С казначейских счетов «ушли» все сбережения [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visti.ks.ua/novosti/v-ukraine/6080-s-kaznacheyskih-schetov-ushli-vse-sberezheniya.html>.

Олег ПОЛОВЦЕВ

ОПТИМАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ІНФЛЯЦІЇ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

Постановка проблеми. Інфляція – це один із самих дестабілізуючих факторів розвитку мікро- та макроекономіки. Інфляція – це знецінювання грошей, тобто підвищення загального рівня цін. Світовий досвід свідчить про те, що інфляція має самі серйозні соціально-економічні наслідки. Зокрема, відбувається різкий соціальний поділ на багатих і бідних; падає рівень життя населення і зростає безробіття; зростають проценти за кредити і скорочуються строки кредитів; розвивається тіньова економіка і зростає заборгованість фізичних осіб та підприємств; згасає інвестиційна діяльність і загальмовується науково-технічний прогрес, особливо впровадження нових технологій.

Тому, задача управління процесом інфляції представляє собою одну із самих гострих проблем в державному управлінні, особливо для України [4, 6, 9].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основи методики побудови моделей за даними у вигляді часових рядів запропоновані Боксом і Дженкінсом в роботі [2]. Автори докладно розглядають можливості застосування рівнянь типу авторегресії (АР) та авторегресії із ковзним середнім (АРКС) до опису динаміки процесів різної природи, зокрема фінансово – економічних процесів (ФЕП). Задачам моделювання і прогнозування динаміки ФЕП присвячена робота Лукашина Ю.П. [8], в якій автор намагається ввести елементи адаптації в процес моделювання і прогнозування. Фундаментальними роботами в напрямі представлення та аналізу методів моделювання ФЕП є [3, 5, 7], а в роботі [1] розглядаються деякі сучасні методи моделювання і прогнозування нестационарних процесів.

Виділення невирішених раніше частин. Незважаючи на існування значних наукових і практичних розробок в напрямі створення адекватних математичних моделей залишається актуальною задача забезпечення реалізації системного підходу до створення моделей із врахуванням сучасних досягнень в даному напрямі. Для розв'язання задач управління фінансово-економічними процесами, зокрема інфляцією, на державному рівні необхідна розробка та впровадження методичних підходів до моделювання і прогнозування розвитку даних процесів. Існуючі, на сьогоднішній день, методичні підходи не можуть, в достатній мірі, забезпечити необхідний рівень формалізації постановок задач і отримання високоякісних (за точністю) коротко- та середньострокових прогнозів.

Постановка завдання. Розв'язання задач державного управління на новому якісному рівні вимагає застосування сучасних методів системного аналізу відповідних процесів, коректного використання методів математичного моделювання фінансово-економічних та управлінських процесів, методів прогнозування та оптимального керування.

Інфляцію вимірюють за допомогою індексу споживчих цін (ІСЦ). Оскільки населення більше всього хвилюють споживчі ціни, то інфляцію характеризують саме індексом споживчих цін, який відрізняється від індексу цін виробника. Оскільки



ПОЛОВЦЕВ
Олег

Валентинович,

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, м. Херсон.

Анотація: Наведено приклад вирішення актуальної задачі державного управління по керуванню процесом інфляції, який відіграє значну роль в державному управлінні та впливає на соціально – економічні процеси на державному рівні. На основі побудованих моделей показано, що подальші керуючі впливи на державному рівні мають бути спрямовані на розширення державного сектору виробництва з метою стабілізації індексу споживчих цін та соціально – економічної ситуації в цілому.

Ключові слова: державне управління, прийняття рішень, якість прийняття рішень, якість управління, критерії якості.

УДК 35.078.008.1

формування ІСЦ відіграє важливу роль у процесах державного управління, то необхідно мати важелі управління цим процесом. Державний механізм регулювання споживчих цін ґрунтується на змінах об'єму грошової маси, яка перебуває в обороті на вибраному часовому інтервалі.

Для оптимального регулювання об'єму грошової маси, на державному рівні, необхідно мати математичну модель процесу інфляції і застосувати до неї закон оптимального керування, який дасть можливість обчислити керуючі дії на протязі заданого горизонту керування.

Виклад основного матеріалу.

Для математичного опису процесу інфляції виберемо у якості регресорів індекс споживчих цін і об'єм грошової маси в обороті. Статистичні дані цих макроекономічних показників за 1996–2002 рр. представлено у вигляді темпів приросту до попереднього місяця на рис. 1.

Формальна постановка задачі

Дана послідовність вимірів (статистичні дані) випадкової незалежної змінної $m(k)$ (об'єм грошової маси в обороті) і залежної (вихідної) змінної $p(k)$ (індекс споживчих цін) на визначеному часовому інтервалі $k \in [0, N]$. Необхідно побудувати дискретну математичну модель процесу методами регресійного аналізу, наприклад, модель АРКС (p, q):

$$p(k) = a_0 + \sum_{i=1}^p a_i p(k-i) + \sum_{j=1}^q \gamma_j m(k-j) + \varepsilon(k), \quad (1)$$

де $\varepsilon(k)$ – некорельована і центрована нормально розподілена послідовність збурень процесу формування споживчих цін з постійною дисперсією:

$$\{\varepsilon(k)\} \sim N_N [0, \sigma_\varepsilon^2] \quad \sigma_\varepsilon^2 = const. \quad (2)$$

Таким чином, необхідно визначити конкретну структуру і вектор параметрів моделі (1): $\hat{\theta} = [\hat{a}_0 \quad \hat{a}_1 \quad \dots \quad \hat{a}_p \quad \hat{\gamma}_1 \quad \dots \quad \hat{\gamma}_q]$

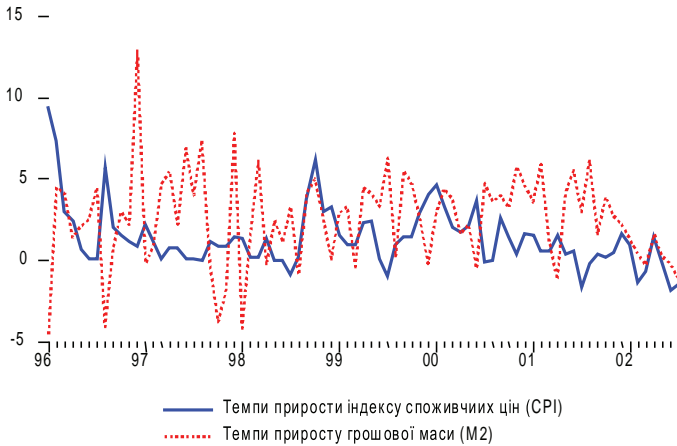


Рис. 1. Темпи приросту грошової маси і інфляції в Україні, за 1996-2002 рр.

В результаті виконаного аналізу даних побудована модель другого порядку з одним регресором:

$$p(k) = a_0 + a_1 p(k-1) + a_2 p(k-2) + \gamma_1 m(k-1) + \beta_1 \varepsilon(k);$$

$$a_0 = 0,3525; \quad a_1 = 0,5933; \quad a_2 = -0,1524; \quad \gamma_1 = 0,102; \quad \beta_1 = 1;$$

$$R^2 = 0,997; \quad DW = 1,984; \quad \sum e^2 = 5,345 E - 10,$$

де $p(k)$ – індекс споживчих цін в момент часу k ; $m(k)$ – поточний об'єм грошової маси; $\varepsilon(k)$ – випадкова компонента (залишок) з нульовим середнім, наявність якої зумовлена випадковими збуреннями, неврахованими регресорами та методичними обчислювальними похибками.

Збуреннями у даному випадку є:

- випадкові впливи на ціни у вигляді нерегулярних потоків імпорту;
- перетікання капіталу за кордон;
- нестійке законодавство;
- проблеми із взаємними платежами між підприємствами;
- загальна слабкість перехідної економіки та багато інших.

Центральна гранична теорема із прикладної статистики дає можливість описати сукупність випадкових збурень, що діють на процес інфляції, нормальним розподілом. Оцінки коефіцієнтів $a_0 a_1 a_2 \gamma_1 \beta_1$, обчислюються на основі статистичних даних.

Припустимо, що об'єм грошової маси визначається за виразом: $m(k) = \bar{m} + u(k)$, де \bar{m} – середнє значення об'єму грошової маси, а $u(k)$ – приріст грошової маси, який можна використати як керуючий вплив. Таким чином, модель для керування процесом набуває вигляду:

$$p(k) = a'_0 + a_1 p(k-1) + a_2 p(k-2) + \gamma_1 u(k-1) + \beta_1 \varepsilon(k), \quad (3)$$

або

$$p(k+2) - a_1 p(k+1) - a_2 p(k) = a'_0 + \gamma_1 u(k+1) + \beta_1 \varepsilon(k+2), \quad (4)$$

де $a'_0 = a_0 + \gamma_1 \bar{m}$.

Для того щоб дослідити асимптотику процесу (його поведінку на довгому часовому інтервалі), необхідно знайти і виконати аналіз розв'язок цієї моделі. Однорідний розв'язок $p^h(k)$ знайдемо за допомогою відповідної однорідної частини моделі (4):

$$p_h(k) = C_1 r_1^k + C_2 r_2^k,$$

де – константи; $r_1 = \frac{a_1 + \sqrt{a_1^2 + 4a_2}}{2}$, $r_2 = \frac{a_1 - \sqrt{a_1^2 + 4a_2}}{2}$.

Для знаходження часткового розв'язку рівняння (4) скористаємось методом варіації параметрів. Частковий розв'язок знайдемо у вигляді:

$$p_p(k) = \mu_1(k) r_1^k + \mu_2(k) r_2^k. \quad (5)$$

Складові розв'язку $\mu_1(k)$ і $\mu_2(k)$ можна знайти за таких умов. Одна з них полягає у тому, що рівняння (5) має задовольняти рівнянню (4). Друга складова вибирається з рівності:

$$r_1^{k+1} \Delta \mu_1(k) + r_2^{k+1} \Delta \mu_2(k) = 0, \quad (6)$$

де

$$\Delta \mu_i(k) = \mu_i(k+1) - \mu_i(k).$$

Підставляючи праву частину (5) в (4), отримаємо:

$$\begin{aligned} & [r_1^{k+2} \Delta \mu_1(k) + r_2^{k+2} \Delta \mu_2(k)] + [r_1^{k+2} \Delta \mu_1(k+1) + r_2^{k+2} \Delta \mu_2(k+1)] - \\ & - a_1 [r_1^{k+1} \Delta \mu_1(k) + r_2^{k+1} \Delta \mu_2(k)] + \mu_1(k) [r_1^{k+2} - a_1 r_1^{k+1} - a_2 r_1^k] + \\ & + \mu_2(k) [r_2^{k+2} - a_1 r_2^{k+1} - a_2 r_2^k] = a'_0 + \gamma_1 u(k+1) + \beta_1 \varepsilon(k+2). \end{aligned}$$

Враховуючи (6) і те, що r_1^k, r_2^k – це розв’язки відповідного однорідного рівняння, отримаємо:

$$r_1^{k+2} \Delta \mu_1(k) + r_2^{k+2} \Delta \mu_2(k) = a'_0 + \gamma_1 u(k+1) + \beta_1 \varepsilon(k+2). \quad (7)$$

Розв’язки рівнянь (6) і (7) мають вигляд:

$$\Delta \mu_1(k) = -\frac{a'_0 + \gamma_1 u(k+1) + \beta_1 \varepsilon(k+2)}{[r_2 - r_1] r_1^{k+1}},$$

$$\Delta \mu_2(k) = \frac{a'_0 + \gamma_1 u(k+1) + \beta_1 \varepsilon(k+2)}{[r_2 - r_1] r_2^{k+1}}.$$

Звідси отримаємо вирази для $\mu_1(k), \mu_2(k)$:

$$\mu_1(k) = -\frac{1}{r_2 - r_1} \sum_{n=1}^k \frac{a'_0 + \gamma_1 u(n) + \beta_1 \varepsilon(n+1)}{r_1^n},$$

$$\mu_2(k) = \frac{1}{r_2 - r_1} \sum_{n=1}^k \frac{a'_0 + \gamma_1 u(n) + \beta_1 \varepsilon(n+1)}{r_2^n}.$$

Таким чином, частковий розв’язок рівняння (4) має вигляд:

$$p_p(k) = \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} + \frac{\gamma_1}{r_2 - r_1} \sum_{n=1}^{k-1} [r_2^n - r_1^n] u(k-n) + \frac{\beta_1}{r_2 - r_1} \sum_{n=1}^{k-1} [r_2^n - r_1^n] \varepsilon(k-n+1)$$

Отже, загальний розв’язок прийме такий вигляд:

$$p(k) = C_1 r_1^k + C_2 r_2^k + \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} + \frac{\gamma_1}{r_2 - r_1} \sum_{n=1}^{k-1} [r_2^n - r_1^n] u(k-n) + \frac{\beta_1}{r_2 - r_1} \sum_{n=1}^{k-1} [r_2^n - r_1^n] \varepsilon(k-n+1)$$

де C_1, C_2 – константи, які визначаються початковими умовами.

Використовуючи початкові умови $p(0), p(1)$ отримаємо значення невідомих констант:

$$C_1 = \frac{r_2}{r_2 - r_1} \left[p(0) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right] - \frac{1}{r_2 - r_1} \left[p(1) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right],$$

$$C_2 = \frac{1}{r_2 - r_1} \left[p(1) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right] - \frac{r_1}{r_2 - r_1} \left[p(0) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right].$$

Повний розв’язок рівняння (4) приймає вигляд:

$$p(k) = \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} + \frac{\gamma_1}{r_2 - r_1} \sum_{n=1}^{k-1} [r_2^n - r_1^n] u(k-n) + \frac{\beta_1}{r_2 - r_1} \sum_{n=1}^{k-1} [r_2^n - r_1^n] \varepsilon(k-n+1) + \frac{r_1 r_2 [r_2^{k-1} - r_1^{k-1}]}{r_2 - r_1} \left[p(0) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right] + \frac{r_2^k - r_1^k}{r_2 - r_1} \left[p(1) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right].$$

Отриманий розв’язок зручний для прогнозування рівня інфляції. Оцінка прогнозу на S^* періодів дискретизації вимірів визначається, при $|a_1| < 1$, так:

$$\begin{aligned}
 p(k + s^*) &= \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} + \frac{\gamma_1}{r_2 - r_1} \sum_{n=1}^{s^*} [r_2^n - r_1^n] u(k + s^* - n) + \\
 &+ \frac{r_1 r_2^{s^*} - r_2 r_1^{s^*}}{r_2 - r_1} \left[p(k-1) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right] + \frac{r_2^{s^*} - r_1^{s^*}}{r_2 - r_1} \left[p(k) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right] + \\
 &+ \frac{\beta_1}{r_2 - r_1} \sum_{n=1}^{s^*} [r_2^n - r_1^n] \varepsilon(k + s^* - n + 1),
 \end{aligned}$$

де $p(k - 1), p(k)$ – початкові умови стосовно k -го моменту часу.

Функція прогнозування на s^* кроків має вигляд:

$$\begin{aligned}
 p(k + s^*) &= E_k [p(k + s^*)] = \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} + \frac{\gamma_1}{r_2 - r_1} \sum_{n=1}^{s^*} [r_2^n - r_1^n] u(k + s^* - n) + \\
 &+ \frac{r_1 r_2^{s^*} - r_2 r_1^{s^*}}{r_2 - r_1} \left[p(k-1) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right] + \frac{r_2^{s^*} - r_1^{s^*}}{r_2 - r_1} \left[p(k) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right].
 \end{aligned}$$

Використовуючи отримане рівняння можна записати вирази для оцінок прогнозів на довільне число кроків вперед:

$$\begin{aligned}
 s^* = 1: \quad p(k + 1) &= E_k [p(k + 1)] = \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} + \gamma_1 u(k), \\
 p(k + 2) &= \frac{\hat{a}'_0 = 2}{1 - a_1 - a_2} + \frac{\gamma_1}{r_2 - r_1} \{ [r_2 - r_1] u(k + 1) + [r_2^2 - r_1^2] u(k) \} + \\
 &+ \frac{r_1 r_2^2 - r_2 r_1^2}{r_2 - r_1} \left[p(k-1) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right] + \frac{r_2^2 - r_1^2}{r_2 - r_1} \left[p(k) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right], \\
 s^* = 3 & \\
 p(k + 3) &= \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} + \frac{\gamma_1}{r_2 - r_1} \{ [r_2 - r_1] u(k + 2) + [r_2^2 - r_1^2] u(k + 1) + [r_2^3 - r_1^3] u(k) \} + \\
 &+ \frac{r_1 r_2^3 - r_2 r_1^3}{r_2 - r_1} \left[p(k-1) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right] + \frac{r_2^3 - r_1^3}{r_2 - r_1} \left[p(k) - \frac{a'_0}{1 - a_1 - a_2} \right].
 \end{aligned}$$

Представлення моделі інфляційного процесу у просторі станів

Дискретні моделі типу авторегресії (АР) і авторегресії з ковзним середнім (АРКС) – самі зручні для обчислення оцінок прогнозів і для управління процесами різної природи. Представимо тепер модель (4) у формі простору станів. Введемо такі змінні стану:

$$\begin{aligned}
 x_1(k) &= p(k), \\
 x_2(k) &= x_1(k - 1) = p(k - 1).
 \end{aligned}$$

Тепер модель (4) можна представити у просторі станів таким чином:

$$\begin{bmatrix} p(k+1) \\ p(k) \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} a'_0 \\ 0 \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} a_1 & a_2 \\ 1 & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} p(k) \\ p(k-1) \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \gamma_1 \\ 0 \end{bmatrix} u(k) + \begin{bmatrix} \beta_1 \\ 0 \end{bmatrix} \varepsilon(k+1),$$

$$\mathbf{z}(k) = p(k) = \begin{bmatrix} 1 & 0 \\ p(k-1) \end{bmatrix}.$$

Введемо такі позначення:

$$\mathbf{x}(k) = \begin{bmatrix} p(k) \\ p(k-1) \end{bmatrix}, \quad \mathbf{a} = \begin{bmatrix} a'_0 \\ 0 \end{bmatrix}, \quad \Phi = \begin{bmatrix} a_1 & a_2 \\ 1 & 0 \end{bmatrix}, \quad \Psi = \begin{bmatrix} \gamma_1 \\ 0 \end{bmatrix}, \quad \mathbf{G} = \begin{bmatrix} \beta_1 \\ 0 \end{bmatrix},$$

$$\mathbf{u}(k) = [u(k)], \quad \mathbf{w}(k+1) = [\varepsilon(k+1)], \quad \mathbf{H} = \begin{bmatrix} 1 & 0 \end{bmatrix},$$

а рівняння станів представимо у зручному загальноприйнятому вигляді:

$$\mathbf{x}(k+1) = \Phi \mathbf{x}(k) + \Psi \mathbf{u}(k) + \mathbf{a} + \mathbf{G} \mathbf{w}(k+1), \quad (8)$$

$$\mathbf{z}(k) = \mathbf{H} \mathbf{x}(k)$$

Отримана модель (8)–(9) використовується для постановки та розв’язання задачі оптимального управління процесом інфляції.

Постановка і розв’язання задачі оптимального управління процесом інфляції

Скористаємось отриманою вище моделлю процесу інфляції у просторі станів:

$$\mathbf{x}(k+1) = \Phi \mathbf{x}(k) + \Psi \mathbf{u}(k) + \mathbf{a} + \mathbf{G} \mathbf{w}(k+1) \quad (10)$$

$$\mathbf{z}(k) = \mathbf{H} \mathbf{x}(k) + \mathbf{v}(k) \quad (11)$$

де $\mathbf{x}(k)$ – двовимірний вектор стану; Φ – матриця динаміки розмірності $[2 \times 2]$; – одиничний вектор вхідних керуючих впливів; Ψ – вектор коефіцієнтів управління розмірності $[2 \times 1]$; \mathbf{a} – вектор розмірності $[2 \times 1]$; $\mathbf{z}(k)$ – одиничний вектор вимірів; – вектор коефіцієнтів вимірів розмірності $[1 \times 2]$; \mathbf{G} – матриця збурень стану розмірності $[2 \times 1]$; $k = k_0, k_0 + 1, \dots, k_f$ – дискретний час; $\mathbf{w}(k)$, $\mathbf{v}(k)$ – одиничні некорельовані гаусівські послідовності білого шуму з нульовими середніми і коваріаціями:

$$E \{ \mathbf{w}(k) \mathbf{w}^T(j) \} = \begin{cases} \mathbf{Q}, & k = j \\ 0, & k \neq j \end{cases}, \quad E \{ \mathbf{v}(k) \mathbf{v}^T(j) \} = \begin{cases} \mathbf{R}, & k = j \\ 0, & k \neq j \end{cases}$$

$$E \{ \mathbf{w}(k) \mathbf{v}^T(j) \} = 0, \quad \forall k, j,$$

де $E \{ \}$ – символ математичного сподівання; \mathbf{Q} , \mathbf{R} – коваріаційні матриці збурень стану і шумів вимірів розмірності $[2 \times 2]$ та $[1 \times 1]$, відповідно.

Припустимо, що початковий стан $\mathbf{x}(0)$ – випадковий гаусів вектор із статистичними характеристиками:

$$E \{ \mathbf{x}(0) \} = \bar{\mathbf{x}}(0),$$

$$E \{ [\mathbf{x}(0) - \bar{\mathbf{x}}(0)][\mathbf{x}(0) - \bar{\mathbf{x}}(0)]^T \} = \mathbf{P}_0, \quad (12)$$

$$E \{ \mathbf{x}(0) \mathbf{w}^T(k) \} = E \{ \mathbf{x}(0) \mathbf{v}^T(k) \} = 0.$$

Згідно з (8) і (9) у моделі (10), (11):

$$\mathbf{x}(k) = \begin{bmatrix} p(k) \\ p(k-1) \end{bmatrix}, \quad \mathbf{a} = \begin{bmatrix} a'_0 \\ 0 \end{bmatrix}, \quad \Phi = \begin{bmatrix} a_1 & a_2 \\ 1 & 0 \end{bmatrix}, \quad \Psi = \begin{bmatrix} \gamma_1 \\ 0 \end{bmatrix}, \quad \mathbf{G} = \begin{bmatrix} \beta_1 \\ 0 \end{bmatrix}$$

$$\mathbf{w}(k+1) = [\varepsilon(k+1)] \quad \mathbf{u}(k+1) = [u(k+1)] \quad \mathbf{H} = \begin{bmatrix} 1 & 0 \end{bmatrix}$$

Дослідимо спостережуваність і керованість системи (10), (11), у припущенні, що $\mathbf{w}(k)=\mathbf{v}(k)=0$. Зазначимо, що для досліджуваної системи виконуються умови спостережуваності, керованості стану і виходу, тобто:

$$\text{rank}[\mathbf{H}^T \quad \Phi^T \mathbf{H}^T] = \text{rank} \begin{bmatrix} 1 & a_1 \\ 0 & a_2 \end{bmatrix} = \text{rank} \begin{bmatrix} 1 & 0.5933 \\ 0 & -0.1523 \end{bmatrix} = 2$$

$$\text{rank}[\Psi \quad \Phi \Psi] = \text{rank} \begin{bmatrix} \gamma_1 & a_1 \gamma_1 \\ 0 & \gamma_1 \end{bmatrix} = \text{rank} \begin{bmatrix} 0.1013 & 0.0601 \\ 0 & 0.1013 \end{bmatrix} = 2$$

$$\text{rank}[\mathbf{H} \Psi \quad \mathbf{H} \Phi \Psi] = \text{rank}[\gamma_1 \quad a_1 \gamma_1] = \text{rank}[0.1013 \quad 0.0601] = 1$$

Задача оптимального управління процесом інфляції полягає у наступному: для системи (10), (11), з початковими умовами (12), необхідно знайти оптимальний закон управління $\mathbf{u}(k)$, який мінімізує квадратичний критерій якості:

$$J = E \left\{ \mathbf{x}^T(k_f) \mathbf{S} \mathbf{x}(k_f) + \sum_{k=k_0}^{k_f-1} [\mathbf{x}^T(k) \mathbf{Q}_1 \mathbf{x}(k) + \mathbf{u}^T(k) \mathbf{R}_1 \mathbf{u}(k)] \right\} \rightarrow \min ,$$

де \mathbf{S} і \mathbf{Q}_1 – симетричні невід’ємно визначені матриці, а \mathbf{R}_1 – симетрична, додатно визначена матриця.

Розв’язок задачі оптимального управління процесом інфляції знайдемо за допомогою методу динамічного програмування. Для підвищення якості оцінок стану процесу в умовах впливу випадкових збурень та наявності шумів (похибок) вимірів до системи (10) – (12) необхідно застосувати фільтр Калмана, який має вигляд:

$$\mathbf{x}(k|k-1) = \Phi \mathbf{x}(k-1|k-1) + \Psi \mathbf{u}(k-1) + \mathbf{a}$$

$$\mathbf{x}(k|k) = \mathbf{x}(k|k-1) + \mathbf{K} \mathbf{v}(k) ,$$

$$\mathbf{K} = \mathbf{P} \mathbf{H}^T [\mathbf{H} \mathbf{P} \mathbf{H}^T + \mathbf{R}]^{-1} ,$$

$$\mathbf{P} = \mathbf{P}(k|k-1) = \Phi \mathbf{P}^* \Phi^T + \mathbf{G} \mathbf{Q} \mathbf{G}^T ,$$

$$\mathbf{P}^* = \mathbf{P}(k|k) = [\mathbf{I} - \mathbf{K} \mathbf{H}] \mathbf{P} [\mathbf{I} - \mathbf{K} \mathbf{H}]^T + \mathbf{K} \mathbf{R} \mathbf{K}^T ,$$

$$\mathbf{v}(k) = \mathbf{z}(k) - \mathbf{H} \mathbf{x}(k|k-1) ,$$

де \mathbf{I} – одинична матриця відповідної розмірності; $\mathbf{x}(k|k-1)$ – оцінка вектора стану $\mathbf{x}(k)$, яка ґрунтується на вимірах $\mathbf{z}(k-1), \mathbf{z}(k-2), \dots, \mathbf{z}(0)$; $\mathbf{x}(k|k)$ – оцінка $\mathbf{x}(k)$, яка ґрунтується на вимірах $\mathbf{z}(k), \mathbf{z}(k-1), \dots, \mathbf{z}(0)$; \mathbf{K} – матриця оптимальних вагових коефіцієнтів фільтра; \mathbf{P} – апіорна коваріаційна матриця похибок оцінок $\mathbf{x}(k|k-1)$; \mathbf{P}^* – апостеріорна коваріаційна матриця похибок оцінок $\mathbf{x}(k|k)$; $\mathbf{v}(k)$ – нев’язка фільтра. Фільтр Калмана забезпечує можливість обчислення оптимальних оцінок стану процесу із врахуванням статистичних характеристик похибок вимірів (статистичних даних) і зовнішніх випадкових збурень.

Задамо початкові умови для фільтра у вигляді: $\mathbf{x}(0|0) = \bar{\mathbf{x}}_0$ і $\mathbf{P}(0|0) = \mathbf{P}_0$. Зазначимо, що фільтр Калмана забезпечує обчислення оптимальних незміщених оцінок вектора стану, тобто, $E \{ \mathbf{x}(k|k-1) \} = E \{ \mathbf{x}(k|k) \} = E \{ \mathbf{x}(k) \}$ і

$$E \{ \mathbf{x}(k) - \mathbf{x}(k|k-l) \}^T (k-p) = 0 \quad \text{для } l \geq 0, \quad p \geq l,$$

а послідовність нев'язок задовольняє умовам:

$$\begin{aligned} E \{ \mathbf{v}(k) \} &= 0, \\ E \{ \mathbf{v}(k) \mathbf{v}^T(k-i) \} &= 0, \\ E \{ \mathbf{v}(k) \mathbf{v}^T(k) \} &= \mathbf{H} \mathbf{R} \mathbf{H}^T + \mathbf{R}, \quad \forall k, i \end{aligned} \quad (13)$$

Оцінка екстраполяції $\mathbf{x}(k+1|k)$ визначається за рівнянням:

$$\mathbf{x}(k+1|k) = \Phi \mathbf{x}(k|k-1) + \Psi \mathbf{u}(k) + \mathbf{a} + \tilde{\mathbf{K}} \mathbf{v}(k),$$

де

$$\tilde{\mathbf{K}} = \Phi \mathbf{K} = \Phi \mathbf{R} \mathbf{H}^T [\mathbf{H} \mathbf{R} \mathbf{H}^T + \mathbf{R}]^{-1}.$$

Таким чином, враховуючи (13), отримаємо:

$$\begin{aligned} E \{ \mathbf{x}(k+1|k) \mathbf{z}(k-1) \} &= \Phi \mathbf{x}(k|k-1) + \Psi \mathbf{u}(k) + \mathbf{a}, \\ \text{cov} \{ \mathbf{x}(k+1|k) \mathbf{z}(k-1) \} &= \tilde{\mathbf{K}} [\mathbf{H} \mathbf{R} \mathbf{H}^T + \mathbf{R}] \tilde{\mathbf{K}}^T. \end{aligned}$$

З метою деякого спрощення викладок введемо функцію:

$$\begin{aligned} \tilde{\Gamma}_k [\mathbf{z}(k-1)] &= \min_{\mathbf{u}(k)} \dots \min_{\mathbf{u}(k_f-1)} E \{ \mathbf{x}^T(k_f) \mathbf{S} \mathbf{x}(k_f) + \\ &\quad + \sum_{t=k+1}^{N_f-1} [\mathbf{x}^T(t) \mathbf{Q}_1 \mathbf{x}(t) + \mathbf{u}^T(t) \mathbf{R}_1 \mathbf{u}(t)] \mathbf{z}(k-1) \} = \\ &= \min_{\mathbf{u}(k)} [E \{ \mathbf{x}^T(k) \mathbf{Q}_1 \mathbf{x}(k) + \mathbf{u}^T(k) \mathbf{R}_1 \mathbf{u}(k) \} \mathbf{z}(k-1)] + E \{ \tilde{\Gamma} [\mathbf{z}(k)] \} \end{aligned}$$

де

$$\begin{aligned} \tilde{\Gamma}_k [\mathbf{z}(k)] &= \Gamma_k [\mathbf{x}(k+1|k)] = \mathbf{x}^T(k+1|k) \mathbf{M}(k+1) \mathbf{x}(k+1|k) + m(k+1) \quad (15) \\ E \{ \mathbf{x}^T \mathbf{M} \mathbf{x} \} &= \bar{\mathbf{x}}^T \mathbf{M} \bar{\mathbf{x}} + \text{tr} [\mathbf{M} E \{ [\mathbf{x} - \bar{\mathbf{x}}][\mathbf{x} - \bar{\mathbf{x}}]^T \}]. \end{aligned}$$

Підставимо (15) і (16) у вираз (14) і виконаємо деякі перетворення, які дають можливість знайти закон оптимального керування:

$$\begin{aligned} \tilde{\Gamma}_k [\mathbf{z}(k-1)] &= \min_{\mathbf{u}(k)} E \{ \mathbf{x}^T(k|k-1) [\mathbf{Q}_1 + \Phi^T \mathbf{M}(k+1) \Phi - \\ &\quad - \mathbf{L}_1^T(k) [\mathbf{R}_1 + \Psi^T \mathbf{M}(k+1) \Psi] \mathbf{L}_1(k) \mathbf{x}(k|k-1) + \\ &\quad + [\mathbf{u}(k) + \mathbf{L}_1(k) \mathbf{x}(k|k-1) + \mathbf{L}_2(k)] [\mathbf{R}_1 + \Psi^T \mathbf{M}(k+1) \Psi] \mathbf{u}(k) + \\ &\quad \times [\mathbf{u}(k) + \mathbf{L}_1(k) \mathbf{x}(k|k-1) + \mathbf{L}_2(k)] + \\ &\quad + \text{tr} [\mathbf{Q}_1 \mathbf{P}] + \text{tr} [\mathbf{M}(k+1) \tilde{\mathbf{K}} [\mathbf{H} \mathbf{R} \mathbf{H}^T + \mathbf{R}] \tilde{\mathbf{K}}^T] + m(k+1) = \\ &= \mathbf{x}^T(k|k-1) \mathbf{M}(k) \mathbf{x}(k|k-1) + m(k), \end{aligned}$$

де

$$L_1 = [R_1 + \Psi^T M(k+1)\Psi]^{-1} \Psi^T M(k+1)\Phi,$$

$$L_2 = [R_1 + \Psi^T M(k+1)\Psi]^{-1} \Psi^T M(k+1)a,$$

$$M(k) = Q_1 + \Phi^T M(k+1)\Phi - L_1^T(k) [R_1 + \Psi^T M(k+1)\Psi] L_1(k),$$

$$m(k) = tr [Q_1 P] + tr [M(k+1) \check{K} [H P H^T + R] \check{K}^T] + m(k+1).$$

Таким чином, можна записати таке представлення закону оптимального керування процесом інфляції:

$$u(k) = -L_1(k)x(k|k-1) - L_2(k).$$

Розглянемо приклади застосування закону оптимального керування до процесу інфляції.

Нехай початкове значення індексу споживчих цін дорівнює 3,5, тобто, $p(0) = 3,5$, а період часу $k_f = 12$ (кінцевий момент часу 12). Оптимальна траєкторія поведінки індексу інфляції за заданий період часу (горизонт керування) наведено на рисунку 2. Вона означає, що відхилення 3,5 зводиться до значення, близького до нульового за 12 кроків керування.

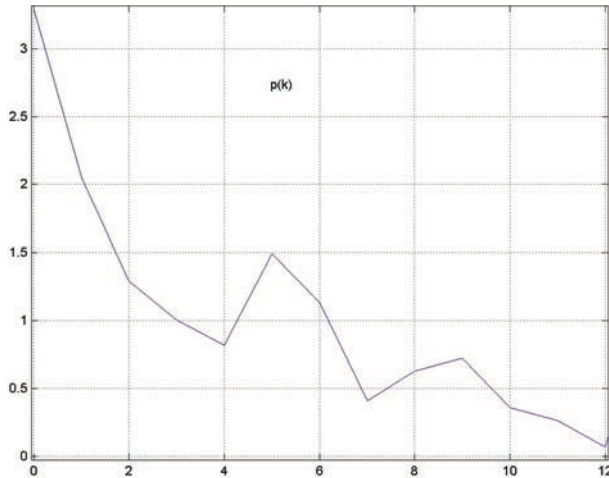


Рис. 2. Оптимальна траєкторія руху індексу інфляції

Нехай тепер таке початкове значення індексу споживчих цін: $p(0) = 4,7$, а горизонт керування складає 6 дискретних одиниць часу: $k_f = 6$. Траєкторії поведінки приросту грошової маси та інфляції за заданий часовий інтервал наведені на рисунках 3. і 4. З рис. 3. видно, що для зведення до нуля приросту інфляції необхідно зменшувати приріст об'єму грошової маси в обороті. У моменти часу 2, 3 і 4 спостерігається деяке перерегулювання, яке зводиться до нульового значення у кінцевий момент часу.

Наведені графіки оптимальних траєкторій вхідної керуючої змінної і вихідної координати свідчать, що скорочення часового інтервалу, на якому відбувається оптимальне керування, призводить до значних коливань індексу інфляції, а крайнє праве (кінцеве) граничне значення відрізняється від нуля (тобто зберігається деяке відхилення). Таким чином, горизонт керування необхідно визначати обґрунтовано, виходячи з реальної логіки функціонування керованого процесу та фактичних наявних можливостей стосовно його керування.

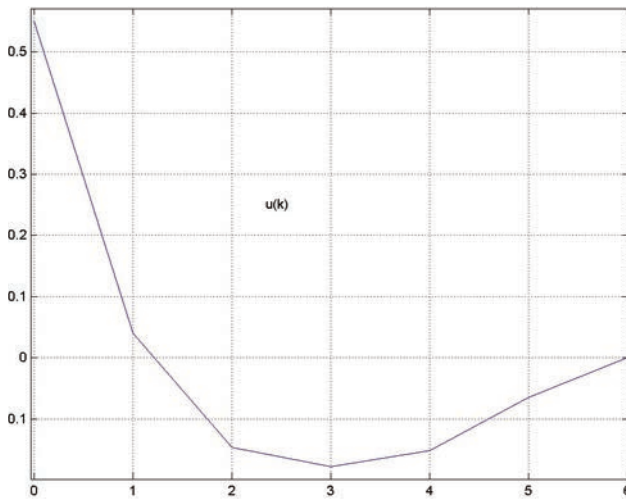


Рис. 3. Оптимальна траєкторія руху приросту грошової маси

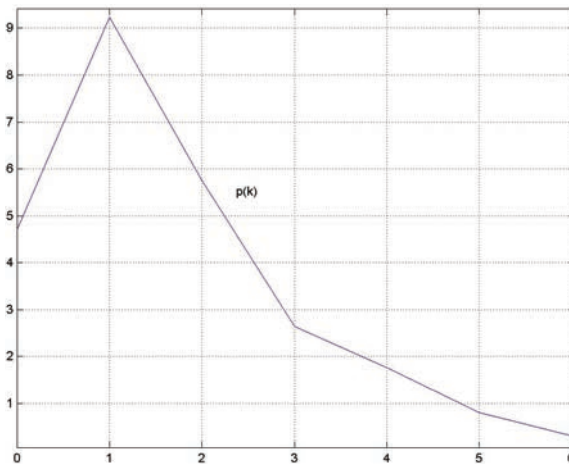


Рис. 4. Оптимальна траєкторія значень інфляції

Наведені приклади застосування вибраного методу оптимального керування до державного управління інфляцією з метою стабілізації ІСЦ за допомогою регулювання об'єму грошової маси в обороті свідчать, що зменшення об'єму грошової маси за заданий скінчений часовий інтервал дає можливість звести рівень інфляції до заданого значення. Таким чином, методи оптимального керування на основі математичних моделей процесів, побудованих за допомогою статистичних даних, можуть бути успішно застосовані до управління фінансово-економічними процесами на державному рівні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проілюстровано приклад розв'язання задачі управління інфляцією в державному управлінні при різних (можливих) початкових умовах процесу. За керуючий вплив вибрано об'єм грошової маси в обороті. В усіх випадках відхилення поточного значення індексу інфляції від заданого зводиться до значення, близького до нуля.

Встановлено, що висока якість розв'язку задачі оптимального управління забезпечується використанням методики моделювання [10] і квадратичним критерієм якості управління, введеним у постановці задачі, а також коректним врахуванням випадкових впливів (збурення та похибок вимірів) процесу. Це

свідчить про можливість застосування строго формалізованих методів керування та критеріїв якості при прийнятті рішень у державному управлінні.

Дослідження продемонструвало реальну можливість використання методології розв'язання задач в ДУ [10]. для підвищення якості рішень в державному управлінні.

Подальше дослідження буде спрямовано на вдосконалення методичних підходів до побудови моделей і прогнозів у державному управлінні, які ґрунтуються на комплексному використанні сучасних методів аналізу даних та прогресивних інформаційних технологіях.

Література:

1. Бідюк П.І. Часові ряди: моделювання і прогнозування / П.І. Бідюк, О.І. Савенков, І.В. Баклан – Київ: ЕКМО, 2003. – 141 с.
2. Бокс Дж. Анализ временных рядов / Дж. Бокс, Г. Дженкинс. – Москва: Мир, 1974. – 406 с.
3. Грін В. Г. Економетричний аналіз / В.Г. Грін. – Київ: Основи, 2005. – 1198 с.
4. Зельнер А. Байесовские методы в эконометрии / А. Зельнер. – Москва: Статистика, 1980. – 438 с.
5. Ивахненко А.Г. Индуктивный метод самоорганизации моделей сложных систем / А.Г. Ивахненко. – Киев: Наукова думка, 1982. – 296 с.
6. Интриллигатор М. Математические методы оптимизации и экономическая теория / М. Интриллигатор. – М.: Айрис-пресс, 2003. – 576 с.
7. Кашьяп Р.Л. Построение динамических стохастических моделей по экспериментальным данным / Р.Л. Кашьяп, А.Р. Рао. – Москва: Наука, 1983. – 385 с.
8. Лукашин Ю.П. Адаптивные методы краткосрочного прогнозирования / Ю.П. Лукашин. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 416 с.
9. Моррис У. Наука об управлении – байесовский подход / У. Моррис. – Москва: Мир, 1971. – 304 с.
10. Половцев О.В. Системний підхід та інформаційні технології підтримки прийняття рішень в державному управлінні / О.В. Половцев. – Донецьк: "Східний видавничий дім", 2010. – 206 с.



ПАНАСЕНКО

Ірина Олексіївна,

керівник групи по роботі з фізичними особами відділу претензійно-позовної роботи юридичного департаменту комунального підприємства «Харківводоканал», здобувач кафедри економічної політики і фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація:

у статті розкриваються особливості функціонування житлово-комунальної галузі в системі публічного управління України. Розглядаються механізми реформування системи житлово-комунального господарства України.

Ключові слова: держава, ринок житлово-комунальних послуг, житлово-комунальне господарство, реформування ЖКГ.

УДК 35.085

Ірина ПАНАСЕНКО

**ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЇ ГАЛУЗІ
У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

Постановка проблеми. Проблема забезпечення ефективного функціонування і визначення перспективних напрямів розвитку житлово-комунального господарства України (далі – ЖКГ) та підприємств галузі завжди була, є і залишатиметься одним з найважливіших та найскладніших питань, що перебуває у центрі уваги науковців, владних структур, громадських організацій, засобів масової інформації, населення, що обумовлене особливим значенням сфери життєзабезпечення для економічного та соціального розвитку країни, її міст і регіонів. Перехід регіонів і міст України до сучасних умов господарювання з урахуванням стратегії розвитку держави вимагає відповідного реформування ЖКГ як важливої складової господарського комплексу, який задовольняє першочергові життєві потреби населення, забезпечує підприємства і організації необхідними комунальними послугами. Незадовільний економічний стан комунальних підприємств, низький рівень оплати житлово-комунальних послуг, відсутність інвестицій в сфері життєзабезпечення, неефективність існуючої системи управління і фінансового забезпечення призводять до подальшого погіршення фінансово-економічних показників роботи підприємств ЖКГ міст України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні аспекти державного і місцевого управління розвитком житлово-комунального господарства досліджено у наукових працях багатьох учених і практиків. Вагомий внесок у розвиток цієї проблематики внесли А. Борисенко, Б. Данилишин, О. Вольська, С. Денисюк, В. Дорофійенко, Т. Качала, В. Лобас, І. Осипенко, В. Пила, А. Праховник, О. Рибалко, І. Розпутенко, Д. Стеченко, Ю. Хівріч, Л. Шалабай та ін. Попри численні дослідження як окремих науковців, так і наукових колективів зазначеної проблеми, системного вирішення ще не отримали питання функціонування житлово-комунального господарства саме за умов ринкової трансформації (процесу закладення фінансових, організаційних, правових засад подальшого функціонування і розвитку галузі), що негативно позначилося на системному стані галузі і продовжує стримувати її реформування.

Існуючі результати наукових досліджень, незважаючи на їх теоретичну і практичну цінність, не пропонують конкретних шляхів підвищення ефективності державного та місцевого управління ЖКХ. За ринкових умов концептуальні засади та практичні механізми ефективного державного управління процесами стабілізації діяльності житлово-комунальної сфери у системі державного управління та місцевого самоврядування потребують подальшого дослідження, оскільки докорінно змінилися внутрішні і зовнішні умови функціонування ЖКХ.

Метою статті є аналіз ролі органів публічного управління у забезпеченні діяльності житлово-комунального господарства.

Вклад основного матеріалу. Незважаючи на те, що проблеми функціонування житлово-комунального комплексу, постійно перебувають у фокусі пильної уваги органів державного управління України, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося. Це можна пояснити тим, що система житлово-комуналь-

ного господарства є інфраструктурною складовою системи державного управління та місцевого самоврядування, проте інвестується за остаточним принципом. Це, у першу чергу, склалося внаслідок недолугого розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, коли на державному рівні практично не розглядаються, а отже, і не вирішуються питання, пов'язані з діяльністю житлово-комунального господарства, а їх вирішення повністю перекладено на плечі та фінансово-економічні бази органів місцевого самоврядування – місцеві ради. Основні об'єкти житлово-комунального господарства знаходяться у власності територіальних громад та безпосередньо знаходяться у сфері управління органів місцевого самоврядування.

За таких умов говорити про повноцінне фінансування потреб житлово-комунального господарства навіть не доводиться. Складається порочна практика, коли підприємства галузі не мають достатніх обігових коштів для утримання в належному стані комунальних споруд, мереж, устаткування, погіршується технічний стан основних фондів, збільшуються питомі втрати та непродуктивні витрати матеріальних та енергетичних ресурсів, як наслідок - знижується рівень та якість комунальних послуг, що викликає обгрунтоване незадоволення населення і, відповідно, зменшення обсягів платежів [1, с. 135]. Монополізм комунальних підприємств, нерозвиненість цивільно-правових механізмів відповідальності за кількість і якість послуг, які сьогодні перебувають на безпрецедентно низькому рівні, не дозволяють ефективно захищати інтереси споживачів.

Слід констатувати і наявність потужного впливу політичних чинників на ситуацію у сфері. Адже рівень тарифів, сплачуваних населенням за комунальні послуги, традиційно був одним з вагомих аргументів у передвиборчих змаганнях різних років. Тривале штучне стримування перегляду тарифів на житлово-комунальні послуги для населення за високих темпів зростання цін на енергоносії в умовах наростання політичного популізму керівників держави та політичних партій, яке відбувалося протягом затишного виборчого циклу 2004-2012 рр., суттєво поглибило проблему та наблизило її до критичної межі [9].

Згідно зі статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільська селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування. [4]. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» до елементів системи місцевого самоврядування відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення, [1, ст. 5. ч. II].

Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада як спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування.

Територіальні громади чинним законодавством наділено функціями і повноваженнями в різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організують та ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяль-

ністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції. Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання. Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями і повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території [1].

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад. Це — виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділено власними та делегованими повноваженнями. Власні (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо і полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проектів документів на розгляд відповідної ради і т. ін. Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є ті які належать до сфери виконавчої влади і передаються виключно цим органам для реалізації її виконавчо-розпорядчих функцій.

Відповідно до діючого законодавства, а саме Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» основна роль щодо організації та контролю за належним обслуговуванням споживачів житлово-комунальним господарством відведена органам місцевого самоврядування. У зв'язку з невизначеністю в законодавчому та нормативно-правовому порядку єдиного механізму взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, споживачів і підприємств, задіяних у процесі виробництва, постачання, надання послуг з утримання житлового фонду, виконками місцевих рад у межах наданих їм повноважень приймають рішення про:

- визначення на конкурсних засадах виконавців послуг з утримання житлового фонду;
- режим надання послуг з утримання житлових будинків;
- визначення порядку організації сервісного обслуговування, включаючи перевірку приладів обліку,
- визначення переліку видів послуг з утримання та ремонту житлового фонду, гарантованих у межах встановленого тарифу квартирної плати;
- визначення переліку робіт по утриманню житлового фонду, які виконуються за рахунок коштів власників та мешканців квартир;
- визначення норм втрат води та тепла на внутрішньобудинкових мережах з урахуванням фізичного та морального зносу будинків;
- визначення виконавчого органу місцевого самоврядування, який буде здійснювати функції «Замовника» перед підприємствами, задіяними на усіх етапах виробництва, постачання, надання та отримання житлово-комунальних послуг [2].

В умовах ринкової економіки житлово-комунальні послуги є товаром, який реалізується на ринкових засадах. До них належать: послуги з холодного водопостачання, водовідведення, гарячого водопостачання, теплопостачання для опалення приміщень, вивозу твердих побутових відходів, вивозу та знешкодження рідких побутових відходів, технічного утримання житлових будинків та прибудинкової території, технічного обслуговування складного інженерного обладнання будинків: ліфтів, електроплит, системи димовидалення, пожежогасіння.

Тому для забезпечення необхідного рівня та якості житлово-комунальних послуг населенню, що проживає в комунальному житловому фонді, органи місцевого самоврядування та райдержадміністрації:

– здійснюють визначення відповідного виконавчого органу місцевої ради, який буде здійснювати функції «Замовника» в відносинах зі спеціалізованими підприємствами, задіяними в житлово-комунальному обслуговуванні населення затверджуються відповідним рішенням. Керівник структурного виконавчого органу з питань житлово-комунального господарства призначається головою органу місцевого самоврядування, його призначення погоджується з управлінням житлово-комунального господарства.

– відповідно до ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] та постанови Кабінету Міністрів України від 22.06.98 № 939 «Про вдосконалення системи державного врегулювання розміру квартирної плати та плати за утримання будинків і прибудинкової території» [8] затверджують (погоджують) тарифи на житлово-комунальні послуги з урахуванням окремих складових (витрат на обслуговування і ремонт зовнішніх та внутрішньобудинкових мереж і обладнання, включення до тарифів на відповідні житлово-комунальні послуги, витрат на перевірку та ремонт приладів обліку).

Надання послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення регулюються «Правилами надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення», затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.97 № 1497 [7]. Відповідно до цих Правил виконкоми місцевих рад приймають рішення про визначення виконавців на кожний вид житлово-комунальних послуг та режим надання комунальних послуг. Місцева влада при наявності більш одного претендента на виконання житлово-комунальних послуг організовує конкурсний відбір підприємств на право експлуатації та обслуговування об'єктів житлово-комунального призначення з додержанням умов, викладених у наказі Держкомбуду України 07.09.98 № 194 «Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій» [5].

Підприємство, організація, яке виявило бажання отримати право на здійснення діяльності або вже здійснює діяльність по виробництву, постачанню та наданню житлово-комунальних послуг, повинно мати:

– дозвіл на початок роботи від територіального управління Держнаглядохоронпраці, а в області на послуги по централізованому водопостачанню, водовідведенню, крім того, згідно з Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» і ліцензію на ці послуги, яка видається обласною держадміністрацією за поданням управління житлово-комунального господарства облдержадміністрації.

– офіційне підтвердження освітнього рівня в галузі житлово-комунального господарства:

– для керівників – диплом про закінчення навчального освітнім закладу III-IV рівня акредитації або I-II рівнів акредитації зі стажем роботи за фахом не менш 3 років;

– для працівників, робота яких потребує підвищених знань охорони праці та техніки безпеки (газове обладнання та устаткування, контрольно-вимірювальні прилади та автоматика, роботи з пристроями, що знаходяться під тиском понад 1 атм. тощо)

– відповідне посвідчення виробничо-учбового підприємства або іншого спеціалізованого навчального закладу.

Специфікою діяльності підприємств, які надають житлово-комунальні послуги, є те, що послуги надаються незалежно від стану платежів окремими споживачами.

Нестабільність роботи житлово-комунальних підприємств пояснюється в основному неплатежами споживачів за надані послуги, несвоєчасністю та проведенням не в повному обсязі розрахунків бюджетів усіх рівнів. І це при тому, що житлово-комунальне господарство потребує вкладення дуже значних коштів, оскільки в цілому по Україні галузь ЖКГ займає третє місце по споживанню енергоносіїв та перше по споживанню газу для виробництва теплоенергії.

Рівень тарифів, встановлюваних місцевою владою, суттєво залежить від цін на електроенергію, природний газ, обсягів відрахувань до загальнообов'язкових дер-

жовних фондів, ставок податків (які контролюються державою і не залежать від бажань, прагнень та інтересів місцевого самоврядування. Проте енергетична складова у вартості житлово-комунальних послуг вже сьогодні зробила їх «непід'ємними» для мільйонів наших співвітчизників. Наприклад, у собівартості водопровідної води частина електроенергії складає більш 50%, а теплової енергії -60-70%, що у декілька разів більш ніж у світової практиці [6, с. 169]. Але ж ми знаємо, що основні зловживання стаються саме у галузі постачання газу та електроенергії. Наслідки корупційних дій та тінізації економіки цієї сфери перекладаються тягарем на наших звичайних мешканців – споживачів житлово-комунальних послуг.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, одним з визначальних завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має стати забезпечення комплексного виконання програми реформування ЖКГ. Позитивним кроком в організаційному забезпеченні цього завдання стало створення у 2006 р. Міністерства будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства України та реорганізація його у 2010 р. у Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, на яке покладено обов'язки координації, науково-методичного супроводу та практичної допомоги органам місцевого самоврядування у реформуванні системи житлово-комунального господарства.

Література:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, – N 24, – ст.170.
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, – N 20-21, – ст.190.
3. Ісаєнко Д. Стратегія формування державної соціальної політики регулювання розвитку житлового будівництва в Україні / Д.В. Ісаєнко // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління – X. : Вид-во "ДокНаукДержУпр". – 2011. – Вип. 4 (8). – С. 96 – 102.
4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року – К. : Право, 1996. – 56 с.
5. Наказ Держкомбуду України 07.09.98 № 194 «Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій». // Практичний посібник Центру сприяння житловим та муніципальним реформам К.: Право, 1999.– С. 220-228.
6. Непомнящий О. М. Європейський досвід у сфері житлової політики та житлового будівництва / О. М. Непомнящий // Публічне управління: теорія та практика. Збірник наукових праць Асоціації докторів державного управління. – X. : Вид-во АДНДУ, 2011 – № 2(6). – С. 167 – 172.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.92 № 572 «Про затвердження Правил користування приміщеннями житлових будинків і прибудинкових територій» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=572-92-%EF>
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.98 № 939 «Про вдосконалення системи державного врегулювання розміру квартирної плати та плати за утримання будинків і прибудинкової території» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=939-98-%EF>
9. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень. / В. Прошко // Часопис українсько-американської програми «Партнерство громад». – 2010. – № 1(6) – С.2-7.
10. Paccione M. Urban Problems: An Applied Urban Analysis / M. Paccione. – New York: Routledge, 2010. – 408 p.

Мака ДОЛИДЗЕ

ГРУЗИНСКАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ

Постановка проблемы. Национальную консолидацию можно определить как объединение, стеснение разных этнических групп. Что представляет собой национальная консолидация, какие функции выполняет и что является ее целью? Этот вопрос издавна вызывал интерес определенных кругов исследователей. Некоторые считали, что целью национальной консолидации является укрепление национальной государственности, а некоторые – сформирование этнических групп и национальностей в единый народ. Ведь основу национального государства представляет единый народ.

Цель статьи. На этот раз хотим побеседовать о том, какая роль присуждается в Грузии национальной консолидации и каков глобализационный вызов государства.

Изложение основного материала. Со II половины XIX века в Грузии начинается новый этап национальной консолидации. В этот период на деятельную арену выходят шестидесятники под предводительством грузинского писателя и общественного деятеля Илья Чавчавадзе. Их главной целью становится борьба за сохранение учрежденного Ильей лозунга: «Отечество, язык, вера». Каждый из них, в борьбе для сохранения национальной консолидации становился главным символом. На протяжении веков, как раз, христианство было объединяющим грузинское общество. Всей своей полувековой деятельностью Илья Чавчавадзе служил консолидации грузинского народа, оживлению подъему национальной самосознания, борьбе за национально-государственную независимость. Грузинский народ соучастник тех текущих в мире процессов, которые называются образованием национальной государственности и национальной консолидацией.

Национальная консолидация и образование национальной государственности рассматривается как одна из основная тема и функция МЕДИИ. МЕДИЯ старается не только утвердить, но и усилить существующее отношение общества к национальной консолидации. Известно, что еще в Российской империи грузины сделали возможным национальную консолидацию. Невольное объединение Российской империей государственных единиц Грузии с начала XIX века поддержало дело консолидации грузинского народа, «Общины Грузинского царства, разорванные и расчлененные, аннулированы. Жители этих общин: имеретинцы, мегрелы, гурийцы, сваны, рачвелы и самцхе-атабеги образовались [нацией] и назвались грузинами».[1: ст.287]

МЕДИЯ, говоря о национальной консолидации, отмечает, что национальная консолидация является определением народа, государства и усиливает внимание на Грузию, как на единое государство. Грузия кроме родной территории представляет хранилище исторической памяти, которое, в сознании грузин, занимает особое место. Агентство в «первом» одном из опубликованных интервью говорит об истории Грузии. «Грузинский народ, а также государство грузин – Картли – единое, самое меньшее, начиная с IV в. д.н.» – пишет интервьюированный и идет к тому заключению, что без народа и государства невозможна беседа о национальной консолидации.[2]



**ДОЛИДЗЕ
Мака
Отарівна,**

доктор журналістики,
асоційований професор
університету Грузії імені
Давіда Агмашенебі
(Будівничого), м. Тбілісі,
Грузія.

Анотація: у статті розглянуто основні підходи до ролі медіа в національній консолідації. Формування грузинської національної консолідації передбачає значну роль засобів медіа у просуванні та укріпленні грузинської мови та культури, особливо в умовах глобалізації

Ключові слова: консолідація, глобалізація, Національна держава, медіа.

УДК 05/ 07+327.3

МЕДІя сообщает, что национальная консолидация, свое происхождение связывает с формированием в IV веке грузинской автокефальной церкви, появлением грузинского языка и созданием алфавита в V веке, но тут же отмечает, что во время существующих в государстве любых перемен национальная консолидация становится все более активной и в доказательство тому приводит множество примеров. Грузия большого успеха достигла в начале XII века. Царь Давид Агмашенебели (Давид Строитель) смог консолидировать грузинский народ и установить дружескую связь с европейскими странами для защиты государственных интересов Грузии. Грузинский народ на Кавказе был единственным народом, который после XI века одновременно имел собственное государство и христианскую веру.

Российская империя всячески старалась аннулировать государственность Грузии и автокефалию православной церкви, расшатать консолидацию грузинского народа. Русские империалистические круги целью поставили не допускать консолидацию грузинского народа. Началось гонение грузинской культуры и языка. Вплоть до того, что церковная служба и пение на грузинском языке было ограничено. В Абхазии, Сванети, Мегрелии и горной Картли вовсе запретили. В начале XX века в церкви села Тигви, Шидакартли, назначили осетинского священника, который службу вел на славянском языке. Этот факт прихожан страшно возмутил. На протяжении двух тысяч лет службу они слышали на родном языке, а теперь велась на непонятном им языке. Многих властителей устраивало такое положение, т.к. это вызвало бы противостояние грузин и разных этнических групп, что помешало бы в консолидировании нации. А консолидированный в нацию народ требовал пробуждения и восстановления собственной государственности.[3]

Для всех известно, что для поднятия на более высокую ступень национальной консолидации необходимо преодоление империалистического наследия прошлого. «Действия прошлого наилучшее средство прогнозирования действий будущего» - таков лейтмотив МЕДІи.

Публицисты вспоминают каждую фазу активирования национальной консолидации и особенной активностью выделяют 9 апреля. В этот день «при разгоне мирной демонстрации, устроенной для независимости Грузии, русские палачи вырубili десятки людей, а сотни отравили и изуродовали».[4: ст.10] При определении национальной консолидации девятое апреля хорошо отображается в памяти грузин. Этот день – день объединения грузинского народа. Опубликованные в прессе публикации информируют нас о том, что случилось 9 апреля. Публицисты стараются нарисовать нам полную картину этого явления. Привлечь внимание на нечеловеческую сторону этого факта. Эти публикации интересны тем, что рассказывают очевидцы про 9 апреля и подают интересную информацию:

- первое – 9 апреля 1991 года власть Звиада Гамсахурдиа объявила восстановление независимости Грузии и этот день был назван «днем счастья со слезами»;
- второе – на этом митинге произошла консолидация грузинского народа и погибло намного больше людей, чем было объявлено;
- третье – 9 апреля, в результате консолидации грузинского народа, Грузия обрела морально-политическую победу.

В этих информациях вроде ничего нового. Это общеизвестно, но хорошо то, что МЕДІя старается, чтоб не забывали об этом факте и будущее поколение знало, какое место занимает 9 апреля в истории Грузии. Полностью соглашаемся с мнением публицистов по поводу 9 апреля и считаем, что это действительно было попыткой утопить в крови консолидацию, национальность, свободу и независимость грузинского народа. Отсюда можно заключить урок: старались, но не смогли утопить. А национальная консолидация все больше и больше была активной.[5]

..... Восстановление единого грузинского сознания, процесс грузинской национальной консолидации не окончены и сегодня. Для поднятия на более высокую ступень

пень консолидации грузинского народа, необходимо преодолеть космополитные или преграждающие консолидацию взгляды. Для поднятия на более высокую ступень консолидации грузинского народа, необходима консолидация грузинской государственности.

Для этого необходимым условием является ускорение внутренней консолидации грузинского народа, интеграция живущих в Грузии разным этнических групп в единое государство. И преданность нации и Родине является единственным оружием, которое может консолидировать нацию, церковь и власть.

Первейшее оружие консолидации - язык, культура, национальность. Грузинский язык и культура объединяли проживающих в Грузии разных народов этнического происхождения. Распространению грузинского языка в древней Грузии уделялось особое внимание. Грузией считалась та территория, где на грузинском языке восхваляли Господа и молились на грузинском языке.

Исходя из этого явно, что для формирования грузинской национальной консолидации большое внимание уделяется грузинскому языку. МЕДИЯ подчеркивает то, что большая Грузия иногда делилась на маленькие «Грузии», но не на царства своего языка и культуры. В «этих «Грузиях» канцелярским языком опять оставался грузинский язык. И языком церкви был грузинский, родная история и история литературы была грузинской»[2]

МЕДИЯвнимательна к тому, что грузинский язык и в осетинском краю, и Самегрело-Абхазии, и в Сванети многовековой родной язык грузин.

Теперь внимание хотим обратить на очень интересное и должное внимания письмо «Грузинский язык - дом бытия нашего государства», которое помещено в блоге Зураба Кикнадзе. В письме говорится о том, какое значение имел грузинский язык в XIX веке. На грузинский язык возложена другая ответственность. Автор письма подает нам несколько информации об ответственности грузинского языка:

- первое – проживающие в Грузии другие народы говорили на грузинском языке;
- второе – мыслили на грузинском;
- третье – смотрели грузинским взглядом;
- четвертое – по-грузински воспринимали эту страну.

Он проводит параллель с сегодняшним днем и призывал парламент к тому, чтобы на грузинском языке разговаривала вся Грузия.[6]

На протяжении веков людям, ценой сохранения собственной национальной культуры, удавалось сохранить событность. Национальность и национальная культура, воспринимались единым понятием и личность тогда считалась представителем определенной нации, когда была носителем той же национальной культуры. Процесс глобализации как бы охватил и эту неприкасаемую сферу. Вообще глобализация содержит политическую, экономическую, религиозную и культурную сферу. По мнению глобалистов, ни одно государство не отделяется от других, так как мировое общество подразумевает единство социальных отношений, которые не определяются национальной государственной политикой.

Углубление процесса глобализации поддержало образование этнической национализации, которая обвиняется в этнических конфликтах и которая создала опасность территориальной целостности государств. «Процесс глобализации естественно вызывает ассимиляцию тех народов и культур и иногда полное исчезновение, которые не могут выработать должный иммунитет, но не это не является новым явлением. Исторически известные все большие империи старались осуществить процесс однородной глобализации. А сегодня это приняло общественный характер. Мы не должны бояться интеграции, так как имеем большой опыт прошлого и знаем, что на протяжении веков грузинская культура ни однажды была под влиянием сильнейшей империи, но по воле Бога и усилиям наших предков никогда не теряли событность. То же должны смочь и сегодня».[7: ст. 5]

Выводы. В современном мире происходит процесс глобализации. Геополитическое расположение Грузии дает возможность подключения страны в глобальные процессы. Грузия является глобализованной страной. Имеет деловые переговоры. Все более подключается в мировые экономические процессы. Избегать глобализации не имеет никакого смысла и отстранение от него приведет к изолированию, отставанию страны, но глобализация не должна пошатнуть национальные традиции, культурные ценности, на что основывается грузинская нация. В процессе глобализации грузинский народ должен принять достижения современной цивилизации и усвоить посредством грузинского языка и культуры. В эпоху глобализации большое внимание уделяется языку и культуре. Грузия издревле была естественной частью в европейском пространстве, но она имела национальную идентичность – собственную культуру, которая основывалась на грузинский язык и письменность.

Как видим, МЕДИА определенное внимание уступает национальной консолидации. В этом направлении в последний период заметны положительные сдвиги. Но этого не достаточно. В МЕДИА должно печататься еще больше материала, систематически должны освещаться существующие в обществе проблемы. Больше внимание должно уступаться актуальным вопросам, посвященным национальной консолидации и глобализационным вызовам страны.

Литература:

1. Картули Мцэрлоба (Грузинские Писатели) т. X. Тб., 1995 г.
2. <http://www.scribd.com/doc/22580484/T-Putkaradze-pirveli-06-11-09> T.Putkaradze. pirveli. 06.11.09 - #2fishygirl on Scribd | Scribd
3. Лия Барнабишвили. Письмо из Америки. <http://droni.ge/?m=1&AID=324>
4. Журн. “Эри” #1, 1909 г.
5. Анна Беридзе. Кало крови на Руставели. <http://presa.ge/new/?m=society&AID=14983>
6. Блог Зураба Кикнадзе. Грузинский язык –государственный дом существования. <http://7days.ge/index2.php?newsid=5554>
7. Саагдгомо Епистоле (Пасхальные послание). Тб., 2006 г.

Ірина КРИНИЧНА

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ РАДІАЦІЙНО БЕЗПЕЧНОЇ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ

Постановка проблеми. Головним завданням місцевих органів виконавчої влади є становлення і підтримання в готовності до функціонування єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій, її функціональних та територіальних підсистем, готовності до проведення ефективних заходів для захисту населення при виникненні надзвичайних ситуацій та реалізації стратегії сталого розвитку відповідно до вимог національного та європейського законодавства.

Пасивність місцевої влади у справі розробки планів регіональних екологічних дій та їхнього практичного виконання спричинена, на нашу думку, відсутністю довгострокових стратегій сталого розвитку, скерованою на розв'язання екологічних та соціальних, медичних та економічних проблем на місцевому рівні. Також необхідно додати нерозвиненість інструментів планування регіональної політики, недостатнє розуміння значення ефективної екологічної політики її результатів для планування стратегій медико-соціального та соціально-економічного просування і формування належних передумов для гуманістичного розвитку. Наслідком такого стану речей є традиційна сконцентрованість на “невідкладних” діях, спрямованих на вирішення тимчасових проблем замість здійснення довгострокової послідовної екологічної та медико-соціальної політики. Також багато проблем виникають через сучасну неефективну систему забезпечення виконання природоохоронних зобов'язань на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на ситуацію, що склалася у сфері енерговиробництва, сьогодні вже не можна обійтися без використання ядерної енергії. Загострення суперечностей між об'єктивною необхідністю суттєвого збільшення кількості об'єктів виробництва ядерної енергії та зростанням кількості загроз унаслідок діяльності радіаційно небезпечних об'єктів призвело до того, що низка країн відмовилась від розміщення на своїх територіях ядерних реакторів. Однак більшість індустріально розвинутих держав змушена розвивати атомну енергетику, постійно перебуваючи під загрозою її непрофесійного використання.

Вагомий внесок у дослідження проблем природно-техногенної безпеки зробили відомі вітчизняні і зарубіжні науковці: В.Горбулін, В.Дурдинець, А.Качинський, Р.Фурітсу, Р.Гудман, Р.Ліфтон та ін. Проблеми забезпечення державного управління у сфері обмеження наслідків Чорнобильської катастрофи висвітлюються в працях українських вчених Л.Амджадін, А.Борового, А.Бицького, В.Губарева, А.Коваленко, В.Карасьова, А.Нягу, В.Піщикова, Ю.Рисованого, Ю.Саєнко, Д.Коллінз, М.Дев та ін.

Роботи А.Авраменка, М.Борисюка, А.Гуськової, Б.Данилишина, Р.Друтман, В.Кірюшкіна, М.Косенко, А.Новицького, С.Омел'янца, Н.Омел'янца, В.Яценка, В.Яворівського містять висновки про те, що управління процесами радіаційно безпечної ситуації неефективне, а діяльність органів державної влади занадто витратна, тому, перед сучасною системою державного управління постала проблема якісно нової природи.



КРИНИЧНА

Ірина Петрівна,

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

Анотація: аналізуються регіональне управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення на прикладі Дніпропетровської області для виокремлення основних проблемних питань використання джерел іонізуючого випромінювання. Доведено, що в Україні головним вектором діяльності органів державної влади повинно стати збереження здоров'я та соціальний захист громадян з першочерговим розв'язанням екологічних проблем.

Ключові слова: радіаційно безпечна життєдіяльність, екологія, техногенна безпека, джерела іонізуючого випромінювання, регіональне управління.

УДК 351.77; 614.876

Виділення невирішених частин загальної проблеми. На території України експлуатуються 4 атомні електростанції: Запорізька, Південно-Українська, Хмельницька та Рівненська. На майданчику Запорізької АЕС задіяні 6 енергоблоків з реакторами типу ВВЕР-1000, Південно-Української АЕС – 3 енергоблоки з реакторами ВВЕР-1000 (проект В-302 – енергоблок 1, В-338 – енергоблок 2 та В-320 – енергоблок 3), Рівненської АЕС – 4 енергоблоки, з них два з реакторами типу ВВЕР – 440 та два з реакторами типу ВВЕР-1000, Хмельницької АЕС – 2 енергоблоки з реакторами типу ВВЕР-1000 уніфікованого проекту В – 320 [4]. За категоріями Цивільної оборони атомні електростанції відносяться до об'єктів особливої важливості, за ступенем радіаційної небезпеки – до радіаційно небезпечних об'єктів, які несуть загрозу безпечній життєдіяльності населення.

В Україні ситуація щодо підтримання середовища проживання населення у радіаційно безпечному стані ускладнюється через наслідки великомасштабної техногенної катастрофи на Чорнобильській атомній електростанції (АЕС), які зумовили тривалий негативний вплив на екологічну, економічну, демографічну ситуацію, завдали значних втрат здоров'ю населення, яке проживає на уражених територіях, створивши передумови для формування соціально-психологічного напруження в суспільстві, що є надзвичайно актуальною проблемою для Європи та всієї світової спільноти.

У зв'язку з цим особливої уваги потребує аналіз ефективності діяльності органів державної влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях щодо радіаційного захисту населення і навколишнього природного середовища, пов'язаного з функціонуванням АЕС.

Метою статті є аналіз регіонального управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення для виокремлення основних проблемних питань використання джерел іонізуючого випромінювання, які потребують негайного вирішення.

Виклад основного матеріалу. Однією з областей України, де найбільш широко використовуються джерела іонізуючого випромінювання (далі – ДІВ) у виробничій та науковій діяльності є Дніпропетровська область. На цей час в області функціонує близько 70 підприємств, установ та організацій (без урахування військових об'єктів та медичних закладів), які здійснюють діяльність з використання ДІВ. Найбільша їх кількість застосовується на підприємствах металургійної, хімічної та вугільної промисловості в системах контролю технологічних процесів, дефектоскопії, контролю якості продукції та ін., тому важливо використовувати ДІВ з терміном безпечної експлуатації.

Наявність на підприємствах (зокрема у м. Жовті Води) зберігаємих тривалий час в непередбаченому для цих цілей устаткуванні і в неналежних умовах (висока вологість, температура, висока радіація) широкого спектра високоактивних ядерних матеріалів, призводить до деградації їх зовнішньої оболонки і, як результат, можливого викиду в атмосферу високоактивних радіоізоотопів, що загрожує небезпекою як регіонального так і державного масштабу.

Небезпечний стан ДІВ характеризується наявністю корозії на корпусах, окремі джерела “залипи” в капсулах, що може привести до розгерметизації ДІВ. Для недопущення радіаційної аварії необхідно невідкладно локалізувати небезпечні ДІВ і провести їх кондиціонування до стану цілком контрольованих. В іншому випадку, відповідно до експертних оцінок радіаційно-екологічного стану, ситуація характеризується як передаварійна.

Відповідно до ст. 9 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” – ядерні матеріали (ДІВ) є виключно загальнодержавною власністю. Статтею 27 Закону України “Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання” передбачено, що витрати на фінансування фізичного захисту ядерних матеріалів, які перебувають у державній власності та мають категорію з фізичного захисту, здійснюються за рахунок державного бюджету [1; 2; 3].

На проведення заходів по вилученню та утриманню ДІВ не передбачалось і не проводилось, також у підприємств відсутні кошти на утримання та фізичний захист ДІВ. Разом з цим, згідно висновків спеціалістів УкрДО “Радон” термін служби високоактивних джерел значно перевищує гарантійний період безпечного поводження з ними (гарантійний термін 3 – 5 років, знаходяться в експлуатації більше 20 років) підійшов до того рубежу коли може виникнути критична, аварійна ситуація. Подальше продовження зберігання вказаних ДІВ без належного обслуговування ще більш посилює загрозу виникнення радіаційної аварії, яка на сьогоднішній день органами державного управління залишається не вирішеною. Відокремлений підрозділ “Запорізька АЕС” (далі – ЗАЕС) розташований в південній частині України на лівому березі Каховського водосховища входить до складу Національної Атомної Енергогенеруючої Компанії “Енергоатом” Міністерства палива та енергетики України. В основі будівництва станції використано проект уніфікованих енергоблоків з енергетичним реактором ВВЕР-1000. В якості ядерного палива для атомних реакторів використовується двоокис урану з середнім збагачуванням 3,3 – 4,4%. Маса ядерного палива в активній зоні реактора становить 75 тонн [6; 7]. Рівень дії ЗАЕС на навколишнє природне середовище визначається, в основному, величинами газо-аерозольних викидів радіоактивних речовин в атмосферу і водних скидань радіоактивних речовин в поверхневі водоймища.

Відповідно до норм радіаційної безпеки допустимий викид ДІВ, при якому сумарна річна ефективна доза представника критичної групи населення (за межами санітарно-захисної зони) за рахунок всіх присутніх у викиді радіонуклідів не перевищує квоту межі дози для категорії В, встановлений на рівні режиму нормальної експлуатації, який дорівнює 40 мкЗв на рік-1 [9].

Лабораторія моніторингу вод Дніпропетровського обласного виробничого управління водного господарства (Облводгосп) здійснює контроль на 30-ти постійних пунктах спостережень: 14 питних водозаборів, 6 технічних та сільськогосподарських водозаборів, 10 контрольних створів, що регламентовано наказом Держводгоспу України від 14.06.06 р. № 125 “Про затвердження Програми державного моніторингу довкілля в частині здійснення Держводгоспом України контролю якості поверхневих вод”.

Окремим видом радіоактивного забруднення довкілля є поверхневий стік радіонуклідів і забруднення річок. Водними ресурсами річок басейну Дніпра та його водосховищ користується близько 30 млн. мешканців України, тому значної ваги набуває оцінка вмісту радіонуклідів у поверхневих водах. Водосховища Дніпровського каскаду початково були забруднені за рахунок радіоактивних аерозолів, що осіли на водну поверхню, і за рахунок постачання із річковим припливом води. При переміщенні з дніпровськими водами радіонукліди з річкових стоків частково перерозподілялися в системі між водними масами і дном, як результат їх седиментації у донних відкладеннях.

Процес виведення радіоцезію із водних мас у донні відкладення і їх геохімічна фіксація стали основним фактором самоочищення водної системи і причиною того, що ^{137}Cs , який надходив у водосховища з водами річок, практично не досягав Чорного моря. Домінуючими радіонуклідами у водних масах водосховища з плином часу став ^{90}Sr , а із спектру чорнобильських радіонуклідів у донних відкладеннях переважає ^{137}Cs . Завдяки активним процесам седиментації тільки незначна кількість ^{137}Cs , що надходить у водні маси, потрапляє до водосховищ нижньої течії Дніпра, а рівні забруднення, наприклад, Каховського водосховища вже у 2007 р. набули рівнів, що спостерігалися до аварії на ЧАЕС у 1986 р. (до 5 Бк/м³). У той же час концентрації ^{90}Sr зменшуються по довжині дніпровської водної системи на відстані від зони ЧАЕС всього удвічі (до 30 – 50 Бк/ м³), переважно за рахунок розбавлення чистими притоками і досягають Чорного моря без суттєвого накопичення у донних відкладеннях [4; 8].

Сьогодні вміст ^{137}Cs та ^{90}Sr у поверхневих водах України (за винятком зони відчуження) у десятки разів менший за допустимий рівень вмісту цих радіонуклідів для питної води (2 Бк/л). Щорічне зменшення кількості радіонуклідів за рахунок природного змиву з поверхні забруднених ґрунтів виявилось незначним. Процеси природного сніготанення і дощі за понад 20 років після аварії несуттєво зменшили загальну кількість радіонуклідів на водозбірних територіях, а також не призвели до помітного вторинного забруднення водних систем [5; 8].

У басейні Дніпра нараховується два десятки ядерних реакторів, 13 з них функціонують на атомних станціях України (Запорізька, Південно-Українська, Ровенська та Хмельницька), а 7 – на двох атомних станціях у Російській Федерації (Курська й Смоленська АЕС). У зв'язку з цим, точна оцінка існуючих і майбутніх рівнів радіації, пов'язаних із існуючими джерелами, поки ще не є можливою через недостатність обсягів даних про концентрацію радіонуклідів у районах розміщення уранових шахт. Згідно з результатами вимірів, найбільша сумарна бета-активність знаходиться в зоні впливу аварії на ЧАЕС. Зміст радіонукліду ^{137}Cs у донних відкладеннях змінюється від 2,3 до 100 Бк/кг [4]. Найбільш серйозні наслідки радіоактивного забруднення населення – це зростання числа захворювань на рак щитовидної залози, який пов'язаний із споживання води, риби, продукції зрощуваного рослинництва, а також харчування м'ясом і молоком, вироблених на радіоактивно забруднених територіях.

Таким чином, створення безпечних умов життєдіяльності, захист навколишнього природного середовища, забезпечення безпеки та захисту населення в Україні, об'єктів економіки і національного надбання держави від негативних наслідків надзвичайних ситуацій, безумовно, залишається сферою життєво важливих національних інтересів України.

Ефективна реалізація державної політики щодо забезпечення техногенно-природної безпеки потребує наполегливої роботи центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад щодо вдосконалення правових та організаційних механізмів управління, впровадження необхідних попереджувальних заходів та адекватної системи реагування. Питання техногенно-екологічної та природної безпеки для Дніпропетровського регіону є особливо актуальним, адже сьогодні вона є однією з найбільш техногенно й екологічно складних областей України і посідає третє місце у країні за існуючими факторами ризику виникнення надзвичайних ситуацій.

Як видно із вищевикладеного, за останні роки екологічні проблеми в регіоні настільки загострилися, що їх правомірно можна віднести до загальнодержавних. У зв'язку з використанням формальних соціально-економічних і політичних форм і методів управління на основі традиційних підходів, які були успадковані від старої командно-адміністративної системи, плани діяльності розробляються за консервативною моделлю, без горизонтальної, внутрішньої залежної взаємодії.

Так, зокрема, для Дніпропетровської області завжди був характерним потужний розвиток промисловості, передусім, важкої. Так було у минулому, двадцятому столітті, так і нині. Тому не дивно, що великі обсяги розвинутої промисловості призвели до техногенної перевантаженості усїєї території Придніпровського регіону. Це означає, що такі перевантаження можуть призвести до зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру. Екологічний паспорт Дніпропетровщини вказує на наявність на території області понад 60 млн. тонн відходів, котрі утворилися в процесі видобутку урану в м. Жовті Води та його переробці у м. Дніпродзержинську. Усі ці відходи більш 40 років накопичувались в природних ярах та балках, у таких званих “хвостосховищах, без будь-яких природоохоронних заходів і під час повеней та з дощовою водою потрапляли у Дніпро” [4].

Отже, в Україні посилилось не раціональне, а дуже часто виснажливе використання природних ресурсів, при цьому темпи впровадження природоохоронних заходів значно поступаються темпами використання ресурсів. Не звертати уваги на такий дисбаланс не можна, тому органам державної влади необхідно вжити оперативних і

дієвих заходів, щоб зупинити і усунути негативний процес, а головним вектором діяльності органів державної влади повинно стати збереження здоров'я та соціальний захист громадян з першочерговим розв'язанням екологічних проблем.

З іншого боку, існує неадекватна методологічна база забезпечення участі суб'єктів природоохоронної діяльності для практичного розвитку і використання регіональних стратегій стабільного гуманістичного розвитку та цілеспрямованих планів запобігання та профілактики екологічної небезпеки.

В свою чергу, екологічна політика на регіональному рівні є нечіткою. Очевидним є те, що існують розходження між екологічною політикою на центральному рівні, де здебільшого сприймаються формально нові тенденції та підходи, програми запровадження позитивного досвіду та безнадійно застарілими регіональними стратегіями.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, здійснений аналіз регіонального управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення та виконання комплексу заходів, спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій радіаційного характеру для підвищення рівня техногенно-природної безпеки, дозволив виокремити основні проблемні питання в цій сфері, які потребують негайного вирішення в майбутньому: застарілість використовуваних технологій та низький рівень застосування прогресивних ресурсозберігаючих та екологічно безпечних технологій; значний показник зношеності основних засобів об'єктів господарювання; свідоме ігнорування вимог безпечної життєдіяльності; недосконалість законодавства у сфері цивільного захисту; застарілість методів та форм проведення запобіжних заходів щодо захисту населення і територій; невідповідність фінансового і матеріально-технічного забезпечення реальній потребі щодо здійснення заходів цивільного захисту; недостатній розвиток економічних механізмів регулювання техногенно-природної безпеки; виснаженість та недостатність технічного оснащення органів державної влади та сил цивільного захисту; недостатня підготовка керівників місцевих органів виконавчої влади з питань запобігання та реагування на надзвичайні ситуації радіаційного походження.

Література:

1. Закон України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”: № 39/95-ВР: від 8 лют. 1995 р. // ВВР. – 1995. – № 12. – С. 81.
2. Закону України “Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання” [Електронний ресурс]: N 5460-VI (5460-17) від 16.10.2012р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Закон України “Про поводження з радіоактивними відходами” [Електронний ресурс]: № 255: від 30.06.1995 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Інформаційна довідка про основні роботи підприємств ПЕК за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.energo.net.ua
5. Інформаційно-довідкові матеріали з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи: за підсумками роботи у 2003 році [Текст] / МНС України. – К.: Чорнобильінтерінформ, 2004. – 56 с.
6. Кринична І.П. Державне управління розвитком екологічної безпеки населення України (на прикладі аварії Чорнобильської АЕС) / І.П. Кринична // Держава та регіони: наук.-вироб. журн. – Запоріжжя, 2008. – №3. – С. 112 – 117.
7. Кринична І.П. Управління розвитком паливно-енергетичної сфери: стан, проблеми, завдання / І. П. Кринична // Вісн. НАДУ. – 2008. – №2. – С. 275 – 282.
8. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2011 році [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/annual_report/2005/5_8.pdf
9. Норми радіаційної безпеки України. Радіаційний захист від джерел потенційного випромінювання (НРБУ-97/Д-2000) [Електронний ресурс]: постанова гол. санітар. лікаря України № 116 від 12.07.2000. – Режим доступу: www.snrcu.gov.ua

Володимир БУЛЬБА, Антон МЕЛЯКОВ

ГРОМАДСЬКІ ГУМАНІТАРНІ РАДИ В УКРАЇНІ : ПОТЕНЦІАЛ, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ



БУЛЬБА

**Володимир
Григорович,**

доктор наук з державного управління, доцент, декан факультету магістерської підготовки Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків.

Анотація: у статті проаналізовано діяльність Громадських гуманітарних рад в двадцяти чотирьох областях та АР Крим на основі матеріалів веб-сайтів ОДА. Досліджено їх професійний склад та основні напрями діяльності. Показано, що більшість інтернет сторінок ОДА не містять інформації про роботу Рад. Зроблено висновок, що нехтування створенням та змістовним наповненням рубрик «громадська гуманітарна рада» знижує ефективність роботи цих органів.

Ключові слова: гуманітарна рада, гуманітарна політика, Інтернет, обласна державна адміністрація.

УДК 342.553

Постановка проблеми. Понад три роки тому, 9 березня 2010 р., Президент України артикулював перспективу його особистої участі у процесах розвитку гуманітарної сфери. На виконання цієї ініціативи Глави держави 2 квітня 2010 року було створено консультативно-дорадчий орган – Громадську гуманітарну раду при Президентіві України (далі – ГТР) [4; 10]. В цей же день припинила своє існування низка інших консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування, зокрема: Національна рада з питань фізичної культури і спорту, Національна рада з питань охорони здоров'я, Рада з питань етнонаціональної політики, Національна рада з питань культури і духовності, Національна рада з питань благодійництва «Зігрій любов'ю дитину» та інші. [2, с. 42]. Таким чином, з початку свого існування і до сьогодні саме ГТР є провідним дорадчо-консультативним органом, спираючись на який Президент України реалізує свої конституційні повноваження щодо захисту прав і свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури, тощо.

У зв'язку з цим природною є увага фахівців-управлінців, науковців, інших зацікавлених осіб до діяльності як загальнодержавної, так і регіональних ГТР, що були створені при обласних державних адміністраціях усіх регіонів України протягом 2010 р., Вважаємо, що понад трирічний термін існування створює підґрунтя для аналізу основних здобутків та проблем в діяльності цих рад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність подібних консультативно-дорадчих органів необхідно розглядати в контексті основних пріоритетів державної гуманітарної політики. Важливе значення для розуміння перспектив вітчизняного гуманітарного розвитку мають ідеї вміщені в наукових розвідках С. Здіорука, О. Литвиненка, В. Петровського, В. Скуратівського, М. Степико, В. Трощинського. Окремі аспекти функціонування гуманітарної сфери, що мають пряме відношення до піднятих нами питань, досліджуються С. Зубченком, В. Пироженком.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Наукових досліджень, які були б безпосередньо присвячені діяльності громадських гуманітарних рад в Україні практично не має. Побіжно згадуються ці консультативно-дорадчі органи в публікаціях В.А. Гриневича, який наголошує на неефективності їх діяльності [3], та В.Ф. Нестеровича, який обмежується констатацією факту самого існування ГТР при Президентіві України, як одного з механізмів впливу громадськості на діяльність Глави держави [8]. Отже, критичний аналіз діяльності ГТР та розробка пропозицій щодо її вдосконалення залишаються поза увагою вітчизняних науковців. Натомість, моніторинг діяльності регіональних рад, що проводиться нами протягом всього періоду їх функціонування, засвідчує наявність низки чинників, які перешкоджають повноцінному використанню потенціалу ГТР у вирішенні питань гуманітарного розвитку [1; 2; 6].

Метою статті є висвітлення потенціалу громадських гуманітарних рад та визначення перспектив їх участі у вирішенні проблем місцевого та загальнодержавного гуманітарного розвитку.

Вклад основного матеріалу. Характеризуючи діяльність громадських гуманітарних рад необхідно зупинитися на кількісних та якісних показниках їх складу, що відображені в таблиці 1.

Таблиця 1.

Представництво окремих професійних груп в складі регіональних ГГР, станом на 01.06.13 р.

Область	Всього членів ГГР	в тому числі представників				
		ОДА, об'їрад, міськрад	Релігійних конфесій, громад	ВНЗ, ЗОШ, ССНЗ	Медіа	Медичних закладів
Волинська	27	6	-	13	2	2
Житомирська	32	3	1	6	4	6
Івано-Франківська	44	12	1	14	4	3
Київська обласна	26	4	1	5	3	1
Кіровоградська	35	5	1	8	5	2
АР Крим	30	11*	-	3	3	4
Миколаївська	34	5	-	9	6	3
Сумська	36	12	-	8	2	5
Харківська	48	9	2	17	-	1
Херсонська	49	3	4	14	3	4
Чернігівська	18	4	-	7	2	1

Як бачимо, професійний склад рад є адекватним тим завданням, які поставлені перед цим консультативно-дорадчим органом Президентом України та головами регіонів. Природно, що для визначення пріоритетів та механізмів здійснення реформ у сфері гуманітарного розвитку, освіти, науки, культури, охорони здоров'я варто мобілізувати інтелектуальний потенціал та адміністративний ресурс найкращих представників відповідних галузей, чим і пояснюється помітна кількість в складі ГГР керівників вищих та середньо-спеціальних навчальних закладів, головних лікарів закладів охорони здоров'я. Таким чином маємо потенційно ефективне поєднання в межах одного консультативно-дорадчого органу регіональної владної та наукової (в її гуманітарній частині) еліти.

Серед інших представників гуманітарної сфери, які не були відображені в таблиці можемо назвати керівників культурно-просвітницьких закладів: театрів, музеїв, художніх галерей, тощо. Окремо згадаємо і про керівників державних та громадських соціальних центрів для дітей, молоді, соціально вразливих верств населення. Зазначимо, що на відміну від громадських рад (далі - ГР), склад ГГР не обирається на загальних зборах інститутів громадянського суспільства, а призначається головою облдержадміністрації.

Для повного та об'єктивного сприйняття викладених в таблиці даних варто зважати на кілька моментів. Як кількісний, так і персональний склад ГГР є рухомим, що найчастіше зумовлене переходом особи на іншу роботу, яка унеможливує участь в роботі ради. Ще однією, і, на жаль, непоодинокую причиною є смерть члена ГГР. Саме через останній чинник в складі ГГР при Президентові України



МЕЛЯКОВ Антон

Володимирович, кандидат історичних наук, доцент, докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: у статті проаналізовано діяльність Громадських гуманітарних рад в двадцяти чотирьох областях та АР Крим на основі матеріалів веб-сайтів ОДА. Досліджено їх професійний склад та основні напрями діяльності. Показано, що більшість інтернет сторінок ОДА не містить інформації про роботу Рад. Зроблено висновок, що нехтування створенням та змістовним наповненням рубрик «громадська гуманітарна рада» знижує ефективність роботи цих органів.

Ключові слова: гуманітарна рада, гуманітарна політика, Інтернет, обласна державна адміністрація.

УДК 342.553

більше не має Б. Ступки, ГТР при Раді Міністрів АР Крим – В. Джарти, ГТР при Харківській ОДА – О. Барсеяна.

Привертає увагу незначна чисельна репрезентованість в роботі ГТР представників релігійних конфесій тощо. Глибокий аналіз такого підходу до формування складу рад не є предметом даного матеріалу. Відзначимо лише, що наявність представників релігійних громад, на наш погляд, сприяло би більш ефективному виконанню низки завдань, що стоять перед ГТР, і зокрема: «забезпеченню збереження громадянської злагоди в суспільстві, формуванню толерантності в міжнаціональних відносинах..., запобіганню проявам політичної некоректності, конфліктогенним та екстремістським тенденціям у суспільному житті» [10].

До виконання викладеного завдання мають долучитися і представники національно-культурних осередків (далі - НКО), які представлені в складі ГТР у ще меншій кількості ніж священнослужителі. Так, до складу ради при Житомирській ОДА входить по одному представнику від єврейського та німецького НКО, в роботі Кіровоградської ГТР бере участь голова об'єднання поляків області, по одному представнику до ради при РМ АР Крим делегували НКО німців та караїмів, останні представлені також і в складі ГТР при Миколаївській ОДА. В переліку членів громадської ради при Херсонській ОДА зустрічаємо представника єврейського благодійно-громадського центру, а при Харківській ОДА – голову обласного товариства польської культури.

В той же час, до складу ГТР при Волинській, Івано-Франківській, Київській, Сумській, Чернігівській облдержадміністраціях не входить жодного представника національно-культурних товариств, що не є прикладом зваженості при формуванні цих консультативно-дорадчих органів. Тим більше, що всі перелічені регіони нашої держави є не тільки багатонаціональними, але й прикордонними, що підвищує важливість виконання такого завдання ГТР як забезпечення взаємодії органів державної влади та громадських організацій у розвитку етнічної, культурної, мовної самобутності національних меншин України. Залучення представників національно-культурних осередків до роботи в ГТР дасть змогу зменшити напруження в таких питаннях як мовна політика, політика формування та збереження історичної пам'яті. Не можна не погодитись з фахівцями НІСД при президентові України в тому, що саме ці проблеми є предметом для маніпулювання та штучного загострення в умовах перманентного політичного протистояння [5, с.39].

Проте, лише ефективна праця, результатом якої буде конкретний інтелектуальний продукт створить підстави для високої оцінки якості складу громадських рад. В іншому ж випадку існує небезпека перетворення потужних мозкових центрів, якими ми вважаємо діючі ГТР, на «інтелектуальну прикрасу» діючого владного апарату. Адже саме так визначив місце наукової еліти в сучасній Україні провідний соціолог нашої держави, голова робочої групи з питань міжнаціональних та державно-церковних відносин ГТР при Президентові України М.О. Шульга [11, с.156].

Практичні кроки громадських гуманітарних рад викликають найбільший інтерес у зацікавлених осіб та експертного середовища. Разом з тим, на шляху реального виконання завдань, які поставлені перед ГТР, виникає найбільше перешкод. Яке місце посідають ГТР в системі управління регіональним гуманітарним розвитком поряд із управліннями гуманітарного блоку ОДА та гуманітарними комітетами ГР? Чим вони є скоріше: діючим мозковим аналітичним центром, чи радою старійшин (мудреців), що виконує представницькі функції? Засідання ГТР є головною чи єдиною формою їх роботи? Чи може ефективно працювати орган, який не має ані свого апарату, ані механізмів контролю за прийнятими рішеннями?

Відповіді на ці запитання можна дати лише після критичного аналізу конкретних дій, перелік яких не дивлячись на понад трирічний термін існування є замалим. Надто якщо звернутися до рубрики «Проекти документів для обговорення» на інтернет-сторінці ГТР при Президентові України [4]. На момент закінчення даного матеріалу на згаданому ресурсі вміщено один документ - проект Закону України «Про

Суспільне телебачення і радіомовлення України». Незрозумілою є і відсутність на згаданому ресурсі Концепції гуманітарного розвитку України, яка має стати засадничим документом у гуманітарній політиці [9, с. 157]. В той же час, за проведеним нами підрахунками, протягом своєї діяльності ГГР при Президентові України, з більшою чи меншою деталізацією обговорювала проекти понад десяти нормативно-правових актів. Окремі з них вже ухвалені і діють, про що свідчить інша рубрика – «Нормативно-правові акти, ухвалені за пропозицією Ради» [4]. Моніторинг діяльності ГГР при всіх ОДА України дає підстави стверджувати, що аналогічною, а почасти і значно гіршою, є ситуація і в регіонах.

Варто підняти тему взаємодії ГГР з іншими консультативно-дорадчими органами регіонів, і, перш за все, з Громадськими радами при обласних державних адміністраціях. Очевидно, що завдання як ГГР так і ГР багато в чому подібні як за змістом, так і за тематичною спрямованістю. Зокрема, в структурі ГР практично всіх областей є комітети в справах культури, науки, освіти, релігійних та національних відносин, діяльність яких спрямована на захист відповідних прав членів територіальної громади.

Досліджуючи сукупність недержавних організацій гуманітарного спрямування, презентованих в діяльності ГР, виокремимо такі, найбільш поширені групи:

- ветеранські об'єднання: ветеранів Великої Вітчизняної війни, вояків ОУН УПА, ветеранів локальних війн, ветеранів війни в Афганістані, ветеранів Збройних сил, тощо;
- об'єднання жертв політичних репресій, жертв нацизму, антифашистські організації, тощо;
- об'єднання культурно-просвітницького напрямку («Просвіта», «Знання», Українське товариство охорони пам'яток історії та культури, Всеукраїнська спілка краєзнавців);
- молодіжні об'єднання (Національна скаутська організація, Спілка української молоді);
- національно-культурні об'єднання та спілки (азербайджанські, болгарські, вірменські, єврейські, молдавські, німецькі, польські, ромські, російські, угорські, тощо);
- об'єднання за професійною ознакою та спілки (бібліотекарів, вчителів, журналістів, лікарів, письменників, художників) [7].

Налагодження ефективної співпраці між цими дорадчо-консультативними органами принесе очевидну користь гуманітарній сфері регіонів, спричинить появу конкретних проектів взаємодії. На сьогодні ж в інформаційному просторі зустрічаємо лише поодинокі приклади такої співпраці, головне місце серед яких посідають спільні засідання ГГР та ГР, зокрема у Київській та Полтавській областях.

Залишаються відкритим і питання щодо налагодження діалогу між ГГР і територіальною громадою. Станом на травень 2013 р. жодна регіональна ГГР України не може відзначитися наявністю ефективного механізму зворотного зв'язку. Навіть в тих регіонах, де висвітленню діяльності рад приділено порівняно більшу увагу, як правило обмежуються повідомленнями для населення області про засідання. Проте, різниця між інформуванням і зворотнім зв'язком є очевидною і добре відомою як членам ГГР, так і працівникам тих підрозділів обласних державних адміністрацій, які відповідають за відображення її діяльності в ЗМІ. На сьогодні триває ігнорування можливостей, що відкриваються завдяки використанню інформаційно-комунікативних технологій, чільне місце серед яких посідає всесвітня мережа Інтернет. Гуманітарні ради не презентовані в жодній із соціальних мереж, жодна із восьми існуючих сторінок регіональних ГГР не має навіть окремих елементів технології інтерактиву.

В попередніх статтях ми неодноразово наголошували на вкрай низькому рівні репрезентації діяльності ГГР в інтернет-просторі [1; 6]. В межах даного матеріалу обмежимося лише констатацією того факту, що принципових позитивних зрушень в цьому питанні практично не відбувається, як в абсолютному, так і в порівняльному вимірі. Єдиним виключенням з наведеного є розпочата у 2012 р. практика розмі-

щення стенограм засідань ГПР при Президентові України на відповідній сторінці офіційного інтернет-представництва Глави держави [4]. Діяльність ГПР і на загальнодержавному і на регіональному рівні висвітлюється значно гірше ніж, наприклад, робота Комітету з економічних реформ. Більше того, навіть ретельне опрацювання сторінки ГПР при Президентові України не дає можливості зацікавленій особі переконатися в наявності громадських гуманітарних рад в областях країни через: по-перше, відсутність посилань на їх інтернет-ресурс, по-друге – брак новин про їх діяльність, по-третє – відсутність в багатьох регіонах діяльності як такої. Додатковим підтвердженням зазначеного є вищенаведена таблиця, що містить відомості про членів ГПР лише в одинадцяти регіонах через те, що дані про персональний склад гуманітарних рад в інших областях є недоступними для ознайомлення в мережі Інтернет.

Станом на 01.06.13 р. лише в третині регіонів України висвітлення роботи гуманітарних рад знаходилося на задовільному рівні, серед них Волинська, Донецька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Миколаївська, Херсонська, Чернігівська області. До другої групи зараховуємо Раду Міністрів АР Крим, Івано-Франківську, Тернопільську, Харківську та Черкаську ОДА. Інформація вміщена на офіційних інтернет-ресурсах наведених регіонів засвідчує сам факт наявності ГПР, дає змогу ознайомитися з персональним складом Ради, Положенням про її діяльність, але не про конкретні дії. Характерним в цьому відношенні є приклад Харківської обласної ГПР, яка була створена однією з перших в державі і, порівняно з радами в інших регіонах, має низку практичних здобутків, зокрема розроблену і прийняту Концепцію гуманітарної політики Харківської області. Проте, на відповідній сторінці інтернет-сайту ХОДА жодних відомостей про роботу гуманітарної ради станом на 01.06.2013 р. не має.

Дванадцять ОДА утворюють третю і найбільшу за чисельністю групу, це: Вінницька, Дніпропетровська, Закарпатська, Запорізька, Луганська, Львівська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Хмельницька та Чернівецька. Протягом більш ніж трирічного терміну, який минув з появи відповідного указу Президента, на офіційних сайтах зазначених регіонів не було розміщено інформації про будь-яку практичну діяльність ГПР.

У прямиому зв'язку з вищенаведеною знаходиться і проблема участі зацікавлених осіб в обговоренні питань гуманітарного розвитку як територіальної громади, такі держави в цілому. Все це вкрай ускладнює реальне виконання такого завдання як «забезпечення проведення громадських обговорень... з питань реформ у сфері гуманітарного розвитку..., вивчення громадської думки з питань, що розглядаються радою» [10]. Тож на сьогодні нам не відомі результати жодного соціологічного опитування, або іншого дослідження громадської думки з актуальних питань гуманітарного розвитку, яке було б проведене на замовлення ГПР.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, дослідження всього комплексу відкритих даних про діяльність Громадських гуманітарних рад в Україні, а також результати моніторингу висвітлення роботи ГПР на офіційних інтернет-ресурсах обласних державних адміністрацій дають підстави для наступних висновків.

Перше. Діяльність як гуманітарних рад в цілому, так і її окремих робочих груп (комітетів) практично не планується. Наявність актуальних планів роботи ГПР є виключенням, але не правилом. Прикладом зазначеного є повна відсутність планів роботи робочих груп ГПР при Президентові України протягом всього 2012 р. та першої половини 2013р. [4].

Друге. Практично не висвітлюється поточна діяльність ГПР. Очевидність цього підтверджується змістом рубрики «новини» на офіційному сайті Президента України. Вміщена там інформація фактично є конспектом виступів Глави держави на конкретних засіданнях ГПР. Жодної новини, яка б хронологічно не відповідала датам засідань, на згаданій інтернет-сторінці немає. В даному випадку маємо на увазі не

відсутність організаційної роботи з підготовки засідань, але інформацію про конкретні дієві кроки спрямовані на вирішення практичних завдань, що поставлені перед ГГР Президентом.

Третє. Робота загальнонаціональної та регіональних ГГР не синхронізована. На центральному рівні розглядаються одні проблемні питання, в регіонах – інші. Участь регіональних ГГР у виробленні та реалізації державної гуманітарної політики є не значною.

Четверте. Безсумнівно високий науково-експертний, інтелектуальний потенціал ГГР використовується не достатньою мірою і безсистемно. Не вироблено механізму, завдяки якому колегіальна думка членів ГГР повинна аналізуватися і використовуватися для прийняття важливих рішень гуманітарного розвитку на користь злагоди та консолідації українського суспільства.

П'яте. Висвітлення в інформаційному просторі діяльності ГГР потребує суттєвого вдосконалення. Станом на травень 2013р. відсутні інтернет-сторінки громадських гуманітарних рад 16 регіонів України. Інтернет-ресурс ГГР в інших восьми областях являє собою, в кращому випадку, якісно та охайно виконані вітрини, але не дієвий інструмент для прийняття швидких та ефективних рішень, як того вимагає логіка використання інформаційно-комунікативних технологій в процесах управління.

Література:

1. Бульба В. Громадська гуманітарна рада при Президентові України: підсумки року діяльності / В. Бульба, А. Меляков // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. - №10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журналу: <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=346>
2. Бульба В. Г. Громадська гуманітарна рада при Президентові України: проблеми становлення та перспективи діяльності / Бульба В.Г., Меляков А.В. // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління – Т. XII. – Вип. 180. – Серія «Державне управління». - Донецьк: ДонДУУ, 2011. – С. 40-46.
3. Гриневич В. П'ятирічка патріотизму у відсотках / В. Гриневич // Дзеркало тижня. – 2012, 2 березня.
4. Громадська гуманітарна рада. [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/humanities_council.html
5. Здіорук С.І. Пріоритети та перспективи гуманітарної політики Української держави / С.І. Здіорук, М.Т. Степико // Стратегічні пріоритети. – 2011. - № 2 (19). – С. 37-48.
6. Меляков А.В. Проблеми інформаційного супроводу діяльності Громадських гуманітарних рад / А.В. Меляков // Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2012. – № 2 (10). – С. 75-80.
7. Меляков А.В. Місце громадських рад в управлінні гуманітарним розвитком регіонів / А.В. Меляков // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком : матеріали VI регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю / за заг. ред. В. Г. Вікторова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 323-326.
8. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади здійснення безпосереднього впливу громадськості на нормо проектну діяльність Президента України / В.Ф. Нестерович // Проблеми правознавства і правоохоронної діяльності. – 2011. - № 1. – С. 41-49.
9. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
10. Указ Президента України «Про Громадську гуманітарну раду» № 469 від 2 квітня 2010 року [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/10775.html>
11. Шульга М.О. Дрейф на узбіччя. Двадцять років суспільних змін в Україні. – К.: ТОВ «Друкарня «Бізнесполіграф», 2011. – 448 с.

УТВЕРДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ПРИКЛАД ДЛЯ УКРАЇНИ



НЕМЧІНОВ

Олег Миколайович,

магістр державної служби, старший викладач Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Львів.

Анотація: у статті досліджується процес трансформації системи територіальної організації влади держав Центрально-Східної Європи від початку 90-х років ХХ ст. та На основі аналізу основних тенденцій адміністративно-територіальних перетворень формулюються принципи функціонування місцевого самоврядування на локальному та регіональному рівнях в контексті їх впровадження у вітчизняну практику.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальне управління, територіальна громада, Центрально-Східна Європа.

УДК 352.075

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування з правом територіальних громад на самоорганізацію є основою сучасної демократичної держави. Відсутність реального самоврядування в державах Центрально-Східної Європи в період тоталітарного панування комуністичних режимів унеможливило громадянам реалізувати групові інтереси щодо організації життєдіяльності в межах свого поселення, району, кварталу, регіону тощо. Високий рівень централізації влади і управління, партійна система реалізації кадрової політики на місцях нівелювала соціально-територіальний потенціал та зменшувала ефективність територіального управління.

На сьогодні європейська модель організації територіального управління відзначається прозорістю, відкритістю, дієвістю, гнучкістю, націленістю на забезпечення інтересів громадян. Завдяки цьому більшість європейських держав відзначається високим рівнем життя населення, забезпечення їх прав та свобод і можливістю вільно реалізувати власні інтереси та потреби. Україна у цьому відношенні суттєво відстає від своїх європейських сусідів, проте намагається активно впроваджувати в управлінській практиці європейські стандарти врядування, зокрема у питанні утвердження інституту місцевого самоврядування.

Досвід європейських демократичних країн підтверджує, що за умови розвинутого місцевого самоврядування, державна влада дійсно стає підконтрольною громадянам, залучення яких до місцевих справ забезпечує перерозподіл повноважень влади від центру до територіальних громад. Вважається, що місцеве самоврядування є незамінним елементом громадянського суспільства і сприяє розвитку реальної демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні роки в Україні опубліковано низку фундаментальних наукових досліджень, присвячених питанням організації системи територіального управління та адміністративно-територіального устрою. Науково-теоретичним фундаментом праці стали дослідження фахівців в галузі державного управління та місцевого самоврядування: М. Гірняка, В. Куйбіди, О. Кучабського, М. Лесечка, В. Олуйка, С. Саханенка, В. Яцуби та ін. Поряд з цим, комплексного дослідження зарубіжного досвіду реорганізації системи територіального управління в контексті завдань, які сьогодні стоять перед Україною поки-що немає, а цілісне уявлення про організацію ефективного територіального управління в умовах демократизації суспільних відносин з опублікованих праць почерпнути важко.

Метою статті є аналіз процесів трансформації та виявити основні тенденції реорганізації системи територіальної організації влади держав Центрально-Східної Європи від початку 90-х років ХХ ст. На основі цього аналізу доцільно сформулювати принципи функціонування місцевого самоврядування на локальному та регіональному рівнях, а також виявити ті з них, які можна було б впровадити у вітчизняну практику.

Вклад основного матеріалу. Системна трансформація, яка розпочалася наприкінці 80-х рр. ХХ ст. в порівняно відсталих державах Центрально-Східної Європи, співпала в часі з посиленням інтеграційних процесів в економічно розвиненій західній частині Європи. Це відкрило можливості для залучення не лише економічної допомоги з заходу, а й адаптації управлінського досвіду в нових умовах, що в кінцевому рахунку відкривало перспективи загальноєвропейської політико-економічної інтеграції. Крім цього геополітичні перетворення у Європі зумовили опрацювання єдиних підходів до розуміння сутності місцевого самоврядування, його завдань та ролі у здійсненні публічної влади на місцях.

О. Кучабський пов'язує становлення України як незалежної держави із складними трансформаційними процесами, характерними для більшості посткомуністичних держав Центрально-Східної Європи [6, с. 4]. Однак відзначає що ситуація, в якій опинилася Україна є значно складнішою, оскільки вона паралельно переживає три фази суспільної трансформації.

По-перше, відбувається деколонізація управління, система якого потребує реорганізації, відповідно до національних, а не імперських інтересів.

По-друге, триває еволюція тоталітарного режиму у демократичний, що забезпечується децентралізацією управління.

По-третє, відбувається роздержавлення економіки, що призводить до відмови від директивного управління на користь регулювання та стимулювання.

Концептуальні засади організації системи місцевого самоврядування знайшли своє віддзеркалення у Європейській хартії місцевого самоврядування, підписаній в Страсбурзі 27 червня 1985 року, а також у Європейській хартії регіонального самоврядування, яка на разі не набула статусу юридичного акту. Зазначені документи покликані гарантувати права громадян на участь в управлінні публічними справами, які безпосередньо можуть бути реалізовані на місцевому рівні. Хартії визначають, що принципи самоврядування повинні знайти своє віддзеркалення в національному законодавстві. Владні компетенції, якими наділено територіальні громади, визначаються невід'ємними і можуть бути обмеженими виключно на підставі законодавчих актів.

Вважається, що розбудована система місцевого самоврядування була ключовим елементом, який дозволив європейським державам досягти значних успіхів у забезпеченні високої управлінської ефективності. Як стверджує М. Гірняк, Європа ХХ століття ознаменувалася «пануванням місцевого самоврядування», а саме самоврядування - «пошуком шляхів його удосконалення» [3, с. 139]. На відміну від більшості європейських держав місцеве самоврядування в Україні отримало право на розвиток відносно недавно. Впродовж десятиліть тоталітарного комуністичного панування місцеве самоврядування носило виключно декларативний характер. У зв'язку з цим, здобутий європейськими державами досвід місцевого самоврядування має неабияке значення для сьогоденної України.

За своєю суттю місцеве самоврядування є загальносвітовим явищем, виразником демократизації людської цивілізації, ознакою поглиблення процесу регіоналізації територій. Через це, як стверджує О. Башняк, Україна, намагаючись підвищити ефективність процесу формування системи місцевого самоврядування, повинна використовувати надбання функціонування самоврядних інститутів за кордоном [2, с. 48].

Ключовим елементом європейської цивілізації вважають високий рівень самоорганізації населення, що віддзеркалюється насамперед в дієвості самоврядних інститутів. Т. Нагальський з цього приводу зазначає: «цивілізованим народом правлять не президент, не парламент і не уряд. Цивілізований народ править собою сам через систему самоврядування, а органи центральної влади (законодавчої, виконавчої та судової) повинні захищати це самоврядування від втручання зовнішніх чинників, маючи для цього силові структури та збираючи податки на своє та їхнє утримання.

Решта коштів залишається у територіальних громадах для здійснення того ж таки самоврядування» [7, с. 72].

Одразу ж після здобуття державної незалежності України у 1991 році сформувався європейський вектор геополітичних інтересів нашої держави. Важливе значення для євроінтеграції України став її вступ до Ради Європи, що засвідчило прагнення наблизитися до європейських стандартів в різноманітних сферах людського життя. Для України період вступу до Ради Європи тривав 3 роки: тільки у 1995 році Верховна Рада України ухвалила Закон «Про приєднання до Статуту Ради Європи» [Про приєднання до Статуту Ради Європи]. У цьому контексті Україна взяла на себе зобов'язання ратифікувати Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р., що було зроблено Верховною Радою у липні 1997 року [3, с. 139].

Європейська хартія місцевого самоврядування є основоположним документом, який визначає сутність та принципи організації самоврядування територіальних громад. Документ був прийнятий 15 жовтня 1985 року у Страсбурзі. Прагнучи наслідувати європейське розуміння місцевого самоврядування, 6 листопада 1996 р. Україна підписала, а 15 липня 1997 р. окремим законом ратифікувала її [9]. Таким чином Європейська хартія місцевого самоврядування стала джерелом права щодо організації системи місцевого самоврядування для України. Її принципи були віддзеркалені в Конституції, законі «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законодавчих і нормативних актах.

На важливу роль Європейської хартії місцевого самоврядування у формуванні вітчизняної правової системи звертав увагу зокрема Ю. Шемшученко. Науковець стверджував, що «особливістю саме європейського права, на відміну від міжнародного, є його пріоритетність над національним правом. Звідси випливає, що держави - члени Ради Європи, по-перше, не повинні ухвалювати акти, що суперечать стандартам європейського права, по-друге, держави-члени зобов'язані застосовувати норми європейського права безпосередньо у своїй країні» [10].

М. Гірняк визначив основоположний принцип Європейської хартії місцевого самоврядування таким чином: «саме населення повинно стати основним фактором вирішення своїх проблем» [3, с. 141]. Це не передбачає самоусунення центральної влади від управління територіальними громадами та регіонами, а забезпечує лише делегування права на здійснення такого управління з одночасним здійсненням контролю за його законністю та надання всебічної допомоги в умовах нездатності органів місцевого самоврядування реалізувати його власними силами.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає демократію ключовим елементом організації системи територіального управління. Як зазначається у Хартії, «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму». У документі також наголошується, що «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади» [4].

Хартія чітко визначає інституційний механізм забезпечення права на місцеве самоврядування через формування на місцях відповідних дієздатних автономних органів влади. У документі наголошується на необхідності існування органів місцевого самоврядування, які «мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання» [4]. Необхідність функціонування системи органів місцевого самоврядування обґрунтовується категорією управлінської ефективності: «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління». Визначається, що муніципальні функції повинні здійснюватися «переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином» [4].

Позитивний зарубіжний досвід, на думку А. Автономова, свідчить про колосальну роль самостійності муніципальних органів влади. Зокрема науковець наводить

приклад німецької державної доктрини місцевого самоврядування, в основі якої міститься принцип «п'яти суверенітетів громад», серед яких: фінансовий, організаційний, кадровий суверенітети, суверенітет просторового планування та статутний суверенітет, який полягає у праві приймати акти громад, які мають загальнообов'язкову юридичну силу [1, с. 320].

У зв'язку з прийняттям Хартії відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру була покладена на органи місцевого самоврядування, оскільки саме вони є найтісніше пов'язані з відповідними з територіальними громадами. Насамперед це стосується проблем місцевого розвитку, житлового та комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології тощо.

Незважаючи на прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування, системи територіального управління більшості держав Центрально-Східної Європи зазнають постійних еволюційних змін. Пошук варіантів підвищення їх ефективності та наближення до потреб громадян відбувається безперервно через процеси всебічної модернізації. Публічний сектор цілеспрямовано переходить від «бюрократичної моделі» до концепції публічного менеджменту. Слід підкреслити, що професійний публічний менеджмент став основою функціонування місцевої влади в усіх демократичних державах.

Попри спільність у баченні сутності місцевого самоврядування та єдиному політико-правовому підході щодо його організації, кожна держава має право розвивати власну конкретну самоврядну модель. Ця обставина впливає з традицій, історичного минулого, або ж продиктована функціональною доцільністю. У зв'язку з цим, на сьогодні не існує єдиної універсальної моделі організації місцевого самоврядування, яку можна було б безпосередньо впровадити у вітчизняну практику.

В усіх державах Центрально-Східної Європи спостерігаються суттєві відмінності в організації системи муніципального управління. Поряд з цим, слід відзначити стійку єдність у розумінні пріоритетного значення місцевого самоврядування для забезпечення ефективного управління територіями. Самоврядування є наріжним каменем гарантування демократичності державного управління та інструментом підвищення його ефективності.

Загалом муніципальне управління в ЄС, зокрема у низці держав Центрально-Східної Європи, можна розглядати двояко. По-перше, як механізм втілення народовладдя на місцевому (або останнім часом нерідко також регіональному) рівні. По-друге, як засіб підвищення ефективності управлінської діяльності (насамперед в обслуговуванні адміністративних потреб громадян) [5].

Аналізуючи перебіг соціально-економічних перетворень останніх двох десятиліть в державах Центрально-Східної Європи можна виділити дві основні тенденції. Перша полягає у зростанні ролі економічних механізмів управління порівняно з політичними. Ринкові механізми дозволяють обмежити політичний вплив на економічне життя. Друга тенденція відображає розвиток місцевої демократії у вигляді зростання обсягу владних повноважень самоврядних органів у питаннях місцевого розвитку. Ця тенденція пов'язана з наслідками децентралізації публічної влади, що є характерним для посттоталітарних суспільств.

Розвиток місцевої демократії, формування територіальних громад створюють широкі умови для безпосередньої участі населення у задоволенні власних потреб комунального характеру [11]. У цьому відношенні органи місцевого самоврядування виступають своєрідним посередником у відносинах між державою та громадянином [12, с. 8-9].

Контакти громадянина з органами влади є двоякого характеру: безпосередні та посередні. До безпосередніх контактів належать відносини громадянина з органами місцевого самоврядування, а їх об'єктом виступають насамперед основні соціальні потреби. До посередніх контактів зараховують відносини між громадянином та органами державної виконавчої влади загальної та спеціальної юрисдикції.

Як стверджує М. Баранський, переважна більшість держав Центрально-Східної Європи створила соціально-політичні системи, які відповідають стандартам західно-європейської демократичної правової держави та отожднюють свободу та індивідуальний інтерес з суспільним благом [12, с. 9]. Західноєвропейські конституціоналісти підкреслюють значну подібність правових механізмів, зокрема у сфері державного управління та місцевого самоврядування, окремих держав Центрально-Східної Європи з західноєвропейською правовою системою. М. Вижиковський у цьому контексті зауважує, що «процес устрєєвих перетворень в державах Центральної та Східної Європи характеризується надзвичайно інтенсивним використанням устрєєвих конструкцій, а також, меншою мірою, практики демократичних держав Західної Європи і не тільки (зокрема США)» [13, с. 23].

Модернізація конституційного права держав Центрально-Східної Європи базується на фундаментальному соціально-політичному порядку і таких цінностях, як: право територіальних громад на місцеве самоврядування, субсидіарний характер системи державної влади та регіоналізм (в окремих випадках – федералізм). Місцеве самоврядування розглядається часто в контексті дуалістичної структури публічної влади і є своєрідною протигагою суто державному управлінню як такому. Система місцевого самоврядування, подібно як політична влада, також відзначається горизонтальним поділом на три гілки: представницьку, виконавчу і контрольну.

Місцева влада являє собою систему суспільних відносин, які мають місце в соціально- та територіально-організованому середовищі на локальному рівні. Місцеве самоврядування загалом слід розглядати як наслідок децентралізації системи влади в державі, під якою можна розуміти передачу деяких владних компетенцій громадам, або іншим одиницям адміністративно-територіального поділу [12, с. 10]. Для пост-тоталітарних держав Центрально-Східної Європи децентралізація стала механізмом повернення до гармонійного розподілу влади після тривалого періоду надмірної централізації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Від початку 90-х років ХХ ст. переважна більшість держав Центрально-Східної Європи пройшли процес трансформації системи територіальної організації влади у вигляді децентралізації. Цей процес супроводжувався розвитком місцевої демократії, соціально-економічній активізації місцевих спільнот та утвердження місцевого самоврядування.

Принципи функціонування місцевого самоврядування на локальному та регіональному рівнях в державах Центрально-Східної Європи є здебільшого придатними для впровадження у вітчизняній практиці. Більшість з них визначені законодавчими актами різного характеру. Здебільшого це – конституційні положення, що додатково підтверджує визначальне значення місцевого самоврядування в житті сучасного демократичного суспільства.

Характерною рисою нових правових актів щодо територіальної організації влади було намагання юридично визначити та закріпити сутність територіальних громад та регіональних спільнот з метою подальшої передачі їм частини владних повноважень для їх виконання від свого імені і на власну відповідальність. Передана законодавчо органам самоврядування самостійність підлягає судовому захисту, ці органи наділені власними фінансовими засобами та володіють майном. Загалом утвердження в державах Центрально-Східної Європи моделі правової демократичної держави спричинило з одного боку формування децентралізованого місцевого самоврядування, а з іншого – громадянського суспільства.

Література:

1. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [учеб.] / А. С. Автономов. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 548 с.
2. Башняк О. С. Проходження державної служби в органах місцевого самоврядування України та країнах ЄС: порівняльний аспект / О. С. Башняк, А. О. Башняк //

Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2009. – №5. – С. 45-49.

3. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в правовому полі України: аналіз ситуації / М. Гірняк // Людина і політика. – 2001. – №3. – С. 139-143.

4. Європейська Хартія “Про місцеве самоврядування”: Прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 року // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2. – С. 90-94.

5. Кубай Т. Є. Муніципальне управління в країнах Європейського Союзу: досвід для України / Т. Є. Кубай // Модернізація системи державного управління та державної служби: теорія і практика: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (4 квітня 2013 р.). – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013.

6. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення: монографія / Олександр Кучабський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 316 с.

7. Нагалецький Т. Україна: вибір моделі розвитку самоврядування / Т. Нагалецький // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К.: Агентство “Україна”, 2001. – С. 72-78.

8. Про приєднання до Статуту Ради Європи: Закон України від 31 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України, 1995, №38, ст. 287.

9. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року №452/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. - №38. – Ст. 249.

10. Шемшученко Ю. С. Європейське право: теорія і практика / Ю. С. Шемшученко // Адвокат. – 1998. – №4. – С. 3-5.

11. Jałowiecki B. Rozwój lokalny / B. Jałowiecki // Biuletyn CPBP. – 1989. – №16.

12. Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej / red. : Marek Barański. – Toruń-Katowice : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009. – 293 s.

13. Wyrzykowski M. Recepja w prawie publicznym – tendencje rozwojowe konstytucjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej / M. Wyrzykowski // Państwo i Prawo. – 1992. – №2.



**НАКОНЕЧНИЙ
Володимир
Васильович,**

кандидат політичних наук, доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Голова адміністрації Ленінського району Харківської міської ради. м. Харків.

Анотація:

у статті розглядаються теоретичні засади дихотомії природи влади органів місцевого самоврядування на рівні міста, розглянуто зв'язок державної влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні управління містом, виокремлено домінуючі ознаки місцевого самоврядування на рівні міста.

Ключові слова:

державне управління, місцеве самоврядування, управління містом, дихотомічна природа влади.

УДК 351.711: 352.07

Володимир НАКОНЕЧНИЙ

**ДИХОТОМІЧНА ПРИРОДА ВЛАДИ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РІВНІ МІСТА**

Постановка проблеми. Сучасна наука державного управління соціальну природу місцевого самоврядування розглядає в межах концепції дихотомічного походження владних властивостей органів місцевого самоврядування. З одного боку, місцеве самоврядування бере на себе функції управління на територіях своєї компетентності, з іншого – елементом громадянського суспільства. Справа в тому, що природа органів місцевого самоврядування має ознаки і держави, і громадянського суспільства, які органічно поєднані між собою в системі управлінської діяльності органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічні питання організації влади міста, механізмів та теоретичних засад його управління, походження та природу влади на рівні міста стали об'єктом дослідження багатьох науковців. Даний напрямок дослідження успішно розробляють В. Авер'янов, В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, В. Куйбіда, С. Саханенко, Ю. Шаров та ін. Але, теоретичні питання розробки засад дихотомії природи влади органів місцевого самоврядування на рівні міста ще не набули достатнього теоретичного узагальнення.

Метою статті є узагальнення теоретичних підходів щодо питання розробки засад дихотомії природи влади органів місцевого самоврядування на рівні міста.

Виклад основного матеріалу. Стосовно функціонування інституцій місцевого самоврядування у науковому дискурсі співіснують два взаємовиключних підходи. У контексті першого підходу відбувається фіксація наявності певного зв'язку між органів місцевого самоврядування та державою. Втім, вважається, що органи місцевого самоврядування не варто включати до державного механізму, оскільки місцеве самоврядування відносять до структур громадянського суспільства, які мають автономне джерело походження та автономне існування [1, с. 41 ; 2, с. 10]. Соціальні спільноти громадян, що об'єднані за територіальними ознаками, вважає В. І. Борденюк, мають право „в демократичній правовій державі на врядування своїх прав без втручання сторонньої влади, включаючи державу” [4, с. 160].

У контексті іншого підходу органи самоврядування вважаються однією із ланок механізму держави. Вказується на функціональну наближеність між органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, хоча місцеве самоврядування ні в якому разі не виступає компонентом апарату державної виконавчої влади [3]. Означені розбіжності детерміновані двоїстою природою місцевого самоврядування, що проявляється в багатьох нормах законодавчого поля України.

При порівнянні органів місцевого самоврядування з органами державної влади рельєфно окреслюються чіткі розбіжності між ними, зумовлені специфікою місцевого самоврядування. З-поміж означених розбіжностей можна виділити такі ключові ознаки, що є характерними лише для місцевого самоврядування: підзаконність,

обмежена територіальна організація, ширший спектр форм безпосередньої участі населення в управлінні власними територіями, законодавче обмеження обсягів примусу (стягування податків, видання нормативних актів, що є обов'язковими для населення конкретної території, використання інституту виборних посадових осіб) [5].

Таким чином, певна проблематичність місцевого самоврядування обумовлюється його двоїстим (дуальним) походженням, коли „самоврядування є спертою на приписи закону здецентралізованою державною адміністрацією, що виконується локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку” [7, с. 127].

Ретельний аналіз Конституції та законів України демонструє, що у системі місцевого самоврядування її складові елементи, згідно зі своєю соціальною природою, є автономними інституціями, що незалежні від держави. Перебираючи частину державних функцій на себе, органи місцевого самоврядування у своїй діяльності реалізують повноваження, надані їм населенням, що мешкає на конкретній території.

Задля вирішення такої доволі складної та амбівалентної проблеми походження інститутів місцевого самоврядування, що обумовлюється положеннями Конституції України, з точки зору В. М. Шаповалова, необхідно використовувати дефініцію публічна влада. Компонентами публічної влади є „державна влада і муніципальна влада, яку, відповідно, реалізують органи державної влади та органи місцевого самоврядування” [9, с. 178].

Отже, дихотомічний характер системи організації влади на місцевому рівні обумовлюється конституційною невизначеністю. Адже Конституцією одночасно передбачається, що народ одночасно є і джерелом влади, і носієм тієї ж влади, що ставить на порядок денний питання щодо форм прояву таких влад. Як зазначає В. І. Борденюк, „цілком очевидним є те, що, якщо за формами зовнішнього прояву державної влади є передусім закони України, де відбувається воля українського народу, яку уособлює парламент, то формами зовнішнього вираження влади органів місцевого самоврядування є, як відомо, їх рішення, що приймаються ними в межах конституції і законів України, в яких відображена воля всього народу” [4, с. 161].

Якщо сфокусувати увагу на зовнішніх проявах влади (і органів державної влади, і органів місцевого самоврядування), тобто, на тому моменті, що вони надають дозвіл щодо самостійного вирішення питань місцевого значення територіальним громадам та органам самоврядування, то їхня діяльність наразі аналогічна діяльності структур громадянського суспільства. Разом із тим, органи місцевого самоврядування підпадають під певні обмеження, що накладені органами державної влади за допомогою Конституції та законів України.

На рівні міста означена дихотомічна природа зовнішнього прояву влади органів місцевого самоврядування закладає підстави для специфічних умов при формуванні владних відносин. Ця специфіка полягає у тому, що до компоненти владного впливу держави додаються структури, за допомогою яких відбувається забезпечення державно-управлінської діяльності. Зокрема, у ролі таких структур виступають органи місцевої виконавчої влади, які фактично співвідносяться із внутрішньою системою організації державної влади. Слід зазначити, що підсилення державної компоненти у статусі органів місцевого самоврядування обумовлюється також тим, що самостійність органів місцевого самоврядування є відносною, оскільки державою на ці органи покладається зобов'язання в межах їхніх територій надавати управлінські послуги населенню через систему делегованих державних повноважень. На жаль в Україні означена державна складова призводить до домінування органів державної влади над органами місцевого самоврядування.

Домінантними ознаками місцевого самоврядування на рівні міста виступають його правова, організаційна, фінансова автономія стосовно інших органів місцевого самоврядування, а також по відношенню до державних органів [6, с. 6].

Міські громади (об'єднання громадян) виступають первинним суб'єктом самоврядування в місті. Означають їх по-різному: муніципалітети, комуни, громади, територіальні громади тощо.

Ефективність діяльності міського самоврядування обумовлюється широким спектром різних чинників (структура, виборча система, ресурсна база тощо). Разом з тим, одним із найвагоміших чинників, що здатні сприяти підвищенню рівня ефективності міського самоврядування, є компетенції, права та обов'язки, тобто, межі владних повноважень. Їхнім обсягом не в останню чергу визначається значущість міського господарства, його роль у реальних справах щодо діяльності по оптимізації життєзабезпечення міста.

У ролі засадничого підґрунтя для визначення обсягу компетенцій, прав та обов'язків самоврядування в місті виступає найчастіше чинне законодавство; звичайне право (при умові, що закони з різних причин формально не передбачають певні сфери міського господарства); ініціатива муніципальних органів тощо.

Аналіз муніципальних прав і компетенцій в різних державах демонструє широке концептуальне розмаїття в означеній сфері. Окремі дослідники акцентують увагу на юридичних та фактичних аспектах, констатуючи, що, „при всій розмаїтості відповідних юридичних норм фактично в усіх країнах до компетенції міських самоврядувань входять приблизно ті ж самі галузі” [8, с. 13]. Втім, така оцінка видається вельми поверхневою, оскільки спостерігається розмаїття існуючих на практиці типів органів самоврядування із власною специфікою наявних обсягів фактичної компетенції (від безмежної компетенції швейцарської та німецької міської комуни до обмеженості кола відомства комунальних органів Франції та особливо Італії). Зустрічаються ситуації, коли при широкій юридичній компетенції фактичне коло відомства самоврядування значно звужене.

Здійснюючи типологізацію муніципальних обов'язків, можна виділити два їхні види: господарські та загальнодержавні. Господарські обов'язки включають різноманітні компетенції органів самоврядування в місті, увагу на яких було сфокусовано вище. У законодавчому полі доволі часто окремі важливі господарські справи, що відносяться до загальної компетенції самоврядування в місті, виділені в якості їхніх прямих обов'язків. У цьому контексті слід зазначити, що відхилення від ретельного виконання таких обов'язків призводить до судових обвинувачень у бездіяльності муніципальної влади, позбавлення її державних субсидій, накладення штрафів в адміністративному порядку тощо.

Аналізуючи сутнісні параметри владних відносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади, можна виділити ряд базових відмінностей між ними. Насамперед впадає у вічі розуміння характеру влади, коли центральна державна влада, будучи верховною та суверенною, здатна самостійно проводити різноманітні рішення в життя, а органи місцевого самоврядування – підзаконна влада, діяльність якої окреслена верховною державною владою. Суттєва відмінність полягає також у чіткому розмежуванні сфер повноважень між органами державної (центральної) влади та органами місцевого самоврядування. Самостійність ресурсної бази також є суттєвою ознакою у розмежуванні двох форм влади. Так, органи державної влади мають більш широкий доступ до ресурсів, ніж органи місцевого самоврядування, які суттєво обмежені у виборі тих чи інших ресурсів.

У цілому, експлікуючи місцеве самоврядування на рівні міста в контексті державно-управлінського дискурсу, зазначимо, що його суттю виступає право мешканців міста та органів місцевого самоврядування, що гарантоване законом, вирішувати проблеми місцевого значення та здійснювати управління згідно із законодавчими приписами та в інтересах усіх жителів міста.

У країнах Заходу, яким притаманні давні ліберально-демократичні традиції, органи місцевого самоврядування активно взаємодіють з громадянським суспільством.

Як зазначається в Оксфордському Маніфесті, що був прийнятий в якості Порядку денного на XXI століття представниками Ліберального Інтернаціоналу (27–30 листопада 1997 р.), громадянське суспільство включає вільних громадян, які співіснують у межах встановлених законом, з чітко гарантованими індивідуальними правами за умови обмеження урядових повноважень та демократичної підзвітності [10]. Держава наразі вважається інструментом, що існує для служби громадянам, саме органи державної влади мають поважати принципи демократичної підзвітності. Слід зазначити, що у поєднанні громадянському суспільству та конституційній демократії притаманна властивість забезпечення стабільної основи для політичного порядку, підґрунтям якого є цінності демократії.

Отже, слід зважати, що „свобода і особиста відповідальність є основою цивілізованого суспільства” [10], а держава – лише інструментом для забезпечення свобод індивіда.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, підводячи підсумок, слід зазначити, що народ значну частину своїх владних повноважень делегує органам державної влади, внаслідок чого відбувається легітимізація органів державного управління. Підґрунтям процесу делегування має бути добровільність, тобто, постійна можливість для суб’єкта делегування мати право повернути собі власні повноваження.

Саме за умов демократії принцип добровільності цілком реалізований. Відповідно, суб’єкт делегування, як джерело влади, має здійснювати постійний контроль за використанням органами державної влади делегованих їм повноважень. Забезпечення умов для повноцінного контролю є завданням органів влади, оскільки ефективність управлінських процедур не в останню чергу обумовлюється дієвим контролем зі сторони суб’єкта делегування.

Місцеві жителі, будучи найбільш зацікавленими у вирішенні проблем місцевого значення, які їх безпосередньо стосуються, беруть участь в обранні органів місцевого самоврядування та можуть здійснювати дієвий контроль за їхньою діяльністю. Цей факт яскраво свідчить про первинність народу як носія влади. Саме народ як головний суб’єкт державної влади організаційно визначає правові засади діяльності владних органів.

Місцеве самоврядування сприяє розвитку у населення ініціативності, активності, заповзятливості, обумовлюючи різноаспектний розвиток суспільних сил. Громадяни, звільняючись від патерналістських очікувань, перестають покладатися лише на державу у власних справах та звикають покладатися на власні сили. За умови, коли індивіди беруть відповідальність на себе, проектуючи власні стратегії у суспільно-політичному просторі задля ефективної організації життєдіяльності територіальної громади, демократія в Україні може отримати нові можливості. Адже громадяни наразі виступатимуть носіями суспільного ладу, при якому конкретні умови життя та розвиток територіальної громади міста будуть засновані на реальних механізмах самоврядування в містах.

Подальші дослідження можуть бути плідними в напрямку розробки стратегій децентралізації державної влади щодо управління містом.

Література:

1. Андресюк Б. Самоврядування: чого ми від нього очікуємо / Б. Андресюк // Віче. — 2000. — № 1. — С. 40—48.
2. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 260 с.
3. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : [навч. посіб.] / Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. — К. : Атіка, 2000. — 304 с.

4. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління і місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права / В. Борденюк // Вісник УАДУ. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — № 1. — С. 156—172.

5. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління і місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права / В. Борденюк // Вісник УАДУ. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — № 1. — С. 156—172.

6. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л. А. Велихов. — Обнинск : Ин-т муниципального управления, 1995. — 216 с.

7. Куйбіда В. Міське самоврядування і управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення / В. Куйбіда. — Львів : Літопис, 1999. — 171 с.

8. Панейко Ю. Теоретичні основи місцевого самоврядування / Ю. Панейко ; Українська Вільна Академія наук в Німеччині. — Мюнхен, 1963. — 194 с.

9. Руснак Б. Міське самоврядування. Пора знімати декорації / Б. Руснак // Віче. — 2000. — № 2. — С. 13—28.

10. Шаповалов В. М. Категорія „орган державної влади” в конституційній теорії і практиці / В. М. Шаповалов // Ідеологія державотворення: історія і сучасність : [зб. тез допов.]. — К. : Генеза, 1997. — С. 167—185.

Oxford Manifesto 1997 [Електронний ресурс] // Liberale International. — Режим доступу : http://www.liberal-international.org/editorial.asp?ia_id=537&lang=english

Сергій КІЯН

ІНФОРМАЦІЙНА ЛОГІСТИКА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ПОНЯТТЯ

Постановка проблеми. Інформаційні технології як фактор впливу на рівень відкритості місцевого самоврядування виступають невід’ємним засобом забезпечення права та реальної здатності громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення. Розбудова інформаційного суспільства у вимірі державотворчих процесів у світі й в Україні несе нові можливості для найбільш повного задоволення інформаційних потреб суспільства, у тому числі, розширення переліку сервісних послуг органів місцевого самоврядування членам територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливе значення для визначення теоретико-методологічних основ запровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (НІКТ) у діяльність органів місцевого самоврядування мають роботи, присвячені проблемам застосування теорії логістики. Серед дослідників, які вивчали ці питання є В. Ю. Дорош (логістичні системи надання муніципальних послуг), Н. Д. Чала (логістичні рішення як інструмент підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади), І. Смирнов (логістичний чинник у процесах підвищення ефективності муніципальної сфери в Україні), В. Є. Качуровський (інформаційна логістика) [6; 10; 7; 12].

Визначення невіршених раніше частин загальної проблеми. Однак, поряд із зростанням уваги науковців до використання логістичних систем у місцевому самоврядуванні, слід відзначити потребу подальших пошуків теоретичних та практичних основ застосування інформаційної логістики у системі місцевого самоврядування. На нашу думку, цей напрям має належати до стратегічних пріоритетів досліджень проблем місцевого самоврядування в умовах реформування вітчизняної моделі місцевого самоврядування.

Окремі питання застосування інформаційної логістики у місцевому самоврядуванні досліджували В. П. Пархоменко (проблематика інформатизації процесу надання соціальних послуг населенню органами місцевого самоврядування), Р. Р. Ларіна (теоретико-методологічні основи формування регіональних логістичних систем), Я. С. Храпська (державні механізми забезпечення взаємодії гілок влади на засадах інформаційної логістики), В. Є. Качуровський (інформаційна логістика) [9; 8; 11; 7].

До зарубіжних науковців, які займалися дослідженням проблематики інформаційних технологій у контексті пошуку шляхів підвищення ефективності управління належать Слимани Аллаб, Николас Свинжедов, Доминик Таландьє, Мануель Кастель, Жан-Поль Бакьяст. Так, у роботі Слимани Аллаба, Николаса Свинжедова, Доминика Таландьє «Логістика та новітні інформаційно-комунікаційні технології» увагу дослідників приділено обґрунтуванню стратегії застосування НІКТ у логістику. Удосконалення підходів застосування теорії логістики на засадах цих технологій розкриваються як засіб досягнення більшого рівня якості послуг і відповідності потребам клієнта. Новітні інформаційно-комунікаційні технології автори розглядають як вектор еволюції логістики, розширення її функцій та засіб розвитку співробітництва усіх учасників, задіяних у логі-



КІЯН Сергій

Олександрович,

старший викладач кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, м. Дніпропетровськ.

Анотація: у статті розглядаються актуальні питання місцевого самоврядування в Україні, проблеми надання муніципальних послуг та залучення членів територіальних громад до вирішення питань місцевого значення. Пропонуються шляхи вирішення місцевих питань за допомогою інформаційної логістичної системи із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (НІКТ).

Ключові слова: інформаційна логістика, новітні інформаційно-комунікаційні технології, місцеве самоврядування, територіальна громада, відкритість, муніципальні послуги.

УДК 352.004

тичних системах (держави, органів місцевого самоврядування, підприємств тощо) [1]. Хоча дослідження здебільшого присвячене розгляду логістики на підприємствах, опису електронної комерції, висновки роботи цілком можливо поширити й на проблематику діяльності органів місцевого самоврядування.

Схожі підходи до суспільного розвитку спостерігаються у монографії Мануеля Кастеля «Суспільство у мережі». Автор ґрунтовно розглядає проблему еволюції інформаційних технологій та їх зростаюче значення у економіці, діяльності підприємств, трансформації праці, зокрема, праці в мережі. Дослідник розкриває культуру, інститути та організацію інформаційної економіки, розвиток економіки на засадах інформаційних технологій у контексті процесів глобалізації [3].

Особливий інтерес для нашого дослідження представляє робота Жан-Поля Бакьяста «Управління та інформаційні шляхи. Перехід до кіберуправління: стратегія і практика» у якій дослідник комплексно розглядає розвиток державного управління в умовах інформаційного суспільства. Автор докладно зупиняється на висвітленні прикладів застосування державного управління в мережі (у сфері пошуку роботи, дистанційного професійного навчання, національної освіти, здоров'я, поліції, юстиції тощо). Дослідник окремо розглядає питання місцевого самоврядування та виділяє регіон як ініціативний полюс у сприянні інформаційному суспільству. Цікавим є підхід дослідника до розгляду комуни у вимірі інформаційного суспільства, застосовуючи поняття «цифрова» комуна [2, с. 111 – 117]. Результати аналізу дають змогу зробити висновок, що НІКТ розглядаються у наукових роботах як один із шляхів удосконалення державного управління та місцевого самоврядування, які відкривають нові перспективи для розвитку форм і методів організації управлінського процесу, задоволення інтересів та потреб громадян, зокрема, що стосується підвищення рівня якості надання муніципальних послуг. При цьому, важливим моментом є те, що для зарубіжних дослідників усталеним є підхід розгляду логістики у поєднанні із застосуванням НІКТ.

Метою статті є обґрунтування концептуальних підходів застосування інформаційної логістики у місцевому самоврядуванні та визначення ключових понять.

Виклад основного матеріалу. Проблема пошуку нових механізмів вирішення місцевих питань в Україні на демократичних засадах постає з самого визначення демократії та концепції представницької демократії. Згідно з якою: перша – мінімілістична, розглядає демократію як систему управління, в якій громадяни делегують свої права для здійснення політичної влади через механізм виборів, друга – агрегативна, забезпечення максимально можливого компромісу між інтересами різних груп; третя – дорадча базується на тому, що рішення приймаються в результаті дискусій та обговорювань, показником цієї концепції є інформаційна відкритість; четверта – демократія участі, ґрунтується на тому, що громадяни повинні брати участь в управлінні через розробку правових норм, де головна роль надається громадській активності [4, с. 670]. Принципи демократії можна застосувати для класифікації стану демократії на рівні місцевого самоврядування і дати оцінку виходячи з двох позицій: залучення громадян до політики місцевого значення та надання муніципальних послуг. Практика залучення громадян до здійснення місцевої політики органами місцевого самоврядування в Україні більше відповідає першій концепції (мінімілістичній), обтяжена відсутністю ефективного контролю за діяльністю обраних представників громади. Члени територіальних громад відокремлені від місцевих політичних процесів, спроби владних структур залучити спільноту мають признаки формалізму та більше схожі на імітацію демократії.

Одним з пріоритетів у розвитку інституту місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу є залучення громади до демократичних процесів. Розвиток демократії в розвинутих країнах рухається від дорадчої концепції демократії через демократію участі до електронної демократії. Україні потрібні механізми прискорення еволюційних демократичних процесів. Одним із засобів залучення громади в загальній системі класифікації видів електронної взаємодії є громадянин громадя-

нин (С2С). У контексті розгляду проблеми відкритості місцевої влади що посилює здатність територіальних громад до самоорганізації у вирішенні питань місцевого значення. На нашу думку, одним з перспективних напрямів досліджень проблем місцевого самоврядування є вивчення можливостей застосування інформаційної логістичної системи в діяльності органів місцевого самоврядування. Концепція інформаційної логістичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування існує вже багато років, але досі перед розробниками стоять проблеми щодо ефективної системи розподілу інформаційних потоків, забезпечення цілісності інформації, поєднання інформаційних потоків суміжних баз даних.

У звичайному розумінні під логістичною системою або логістичним процесом на підприємствах розуміють сферу фізичних потоків товарів та сировини. А інформаційна логістична система розглядається як взаємопов'язана сукупність засобів, методів і персоналу, які використовуються для збереження, обробки, передачі на відповідний ієрархічний рівень та видача інформаційних ресурсів інтегрованого ланцюга постачання у інтересах досягнення цілі [9, с. 23]. В органах місцевого самоврядування інформаційна логістична система є невід'ємною частиною процесу надання муніципальних (адміністративних, інформаційних, соціальних) послуг членам територіальних громад та залучення громадян до управління територіальною громадою. Інформаційні логістичні системи можуть органічно поєднати всі ланки виробничого процесу, які можна назвати логістичними підсистемами: логістика запитів, логістика розподілу завдань, логістика виробнича, логістика оцінювання наданої послуги, логістика звітності, комунікаційна логістика, логістика баз знань тощо). Де, логістика запитів – процес збору та класифікація запитів на послугу та перевірка змістовної частини на відповідність запиту; логістика розподілу завдань – розподіл завдань на виконання серед посадових осіб органу місцевого самоврядування відповідно до компетенції останніх; логістика виробнича – безпосередньо процес надання послуги, який включає отримання додаткової інформації із суміжних баз даних (у разі потреби) та створення нового документу з отриманих даних; логістика оцінювання наданої послуги – оцінка виконаної послуги замовником за критеріями (якість послуги, строк надання, комунікативна оцінка тощо); логістика звітності – систематизація запитів за різними критеріями (географічне, соціальне положення, загальна оцінка виконання тощо); комунікаційна логістика – зворотній зв'язок між суб'єктами місцевого самоврядування, внутрішня комунікація між керівництвом та посадовими особами; логістика баз знань – організація власної бази знань, що постійно оновлюється та поповнюється.

Успішному впровадженню цієї концепції сприяє розуміння того факту, що інформація на сучасному етапі розвитку суспільства стає головним продуктом виробництва, що є однією з ознак трансформації суспільства від індустріального до інформаційного. Впровадження інформаційних логістичних систем в логістичну систему управління органів місцевого самоврядування забезпечується застосуванням НІКТ, які займають центральне місце в логістичних системах. Органи місцевого самоврядування є відкритою системою, що інформаційними потоками пов'язана з комунальними, держаними, приватними підприємствами, об'єднаннями громадян, фізичними особами (члени територіальних громад). При цьому виникають труднощі поєднання інформаційних потоків із системами суміжних баз даних цих установ. Забезпечення плавного подолання місць стику інформаційних потоків є одним з важливих завдань інформаційної логістики та НІКТ.

Вчасне забезпечення логістичної системи інформацією є однією з найважливіших проблем. Інформація стає логістичним фактором, що впливає на термін та якість постачання послуг. Через брак своєчасної інформації виникає накопичення невиконаних послуг, невпевненість споживача у спроможності органів місцевого самоврядування та його підрозділів виконувати свої обов'язки, зменшує соціальну активність, викликає недовіру в цілому. Наявність постійного зв'язку з інформаційними потоками суміжних організацій дає можливість досягти того, щоб жодне відповідне

управлінське рішення не було прийняте якщо воно не відповідає існуючим вимогам. Унеможливить втручання в процес та гальмування процесу надання муніципальних послуг третіми особами.

Переваги застосування інформаційних логістичних систем:

- зростає швидкість обміну інформацією між структурними підрозділами;
- інформація випереджає матеріальний потік, в даному випадку відомості про запит на послуги поступають в структурні підрозділи у разі потреби додаткових даних;
- зменшується кількість помилок при складанні документів;
- зменшується кількість паперової роботи;
- створено єдину віртуальну базу даних через поєднання інформаційних потоків;
- робить прозорим робочий процес на кожній ділянці надання послуги;
- зробить коротшим термін прийняття рішення;
- дозволить систематизувати потребу у послугах за будь якими критеріями та спрогнозувати їх кількість на майбутнє;
- знизить вартість муніципальних послуг;
- розширить загальний рівень відкритості органів місцевого самоврядування.

Важливим елементом успішного функціонування інформаційних логістичних систем, побудованих із застосуванням НІКТ, є швидке поновлення знань. На наш погляд, заслуговує на увагу думка О. В. Вознюка щодо значущості знань в системі управління. Так, автор зазначає, що виникає проблема надзвичайно швидкого поновлення знань та технологій, що знаходить відображення у вислові «період напіврозпаду компетенції», коли професійний рівень компетентності фахівців має постійно підтримуватися, оскільки цей рівень знижується навіпіл через декілька років» [5, с. 60]. Поглиблюючи цю думку, є доцільним вживання цього поняття й відносно посадових осіб органів місцевого самоврядування як «період напіврозпаду компетенції посадових осіб місцевого самоврядування». Підтримуємо пропозицію дослідника щодо впровадження нових науково обґрунтованих підходів до реформування вітчизняної системи освіти на державному та регіональному рівнях. У свою чергу вважаємо, що частину проблеми поповнення знань та підтримки належного рівня компетенції можливо покласти на логістичну підсистему бази знань загальної інформаційної логістичної системи. А саме, організація інтерактивної бази нормативно-правових документів з постійним оновленням та доповненням, інтерактивна довідкова база програмно – технічних термінів, зберігання та систематизація опитувань та форумів, які організовані комунікаційною логістичною підсистемою, моніторинг засвоєння знань через регулярні опитування тестовими питаннями та зберігання результатів для побудови діаграми зростання чи спаду компетенції посадових осіб.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Ефективність застосування інформаційної логістики доведено багаторічним застосуванням в галузі економіки та є невід’ємним елементом у загальній системі логістики на підприємстві. У нашому випадку впровадження, розширення функцій інформаційної логістичної системи в загальну логістичну систему органів місцевого самоврядування та її успішне функціонування можливе лише у разі переходу всіх підпорядкованих підрозділів на інформаційні логістичні системи із застосуванням НІКТ. До ключових переваг цієї системи слід віднести скорочення терміну обробки запитів, погодження документів від суміжних установ управлінського ланцюга, усунення проблеми дублювання інформаційних потоків. Також впровадження інформаційною логістичної системи може розглядатися як один засобів підвищення рівня компетентності посадових осіб місцевого самоврядування.

Спираючись на існуючі визначення інформаційної логістики можна визначити це поняття й для органів місцевого самоврядування. На наш погляд, інформаційну логістику місцевого самоврядування можна розглядати як організацію та супровід інформаційних логістичних систем, призначених для зберігання, обробки, оптимізації і видачі інформаційних ресурсів логістики органу місцевого самоврядування, перетворених в інформаційний продукт із залученням НІКТ в інтересах територіальної

громади щодо надання муніципальних послуг та участі членів територіальних громад у місцевій політиці, спосіб забезпечення конкурентоспроможної територіальної одиниці в довгостроковій перспективі. Іншими словами інформаційну логістику в загальній логістичній системі місцевого самоврядування можна розглядати як муніципальну інформаційну логістику. Це напрям потребує подальших досліджень та обґрунтувань щодо застосування в роботі органів місцевого самоврядування.

Сучасне суспільство висуває до органів місцевого самоврядування високі вимоги. Впровадження НІКТ та інформаційних логістичних систем дозволить підвищити ефективність діяльності в сфері надання послуг, забезпечить прозорість робочого процесу на кожному етапі обробки запиту на послугу через стирання меж між підрозділами органу місцевого самоврядування. Це сприятиме зменшенню в рази, а в ідеалі викоринить корупційну складову при наданні муніципальних послуг, а також забезпечить ширше залучення громади до вирішення питань місцевого значення, що дозволить говорити про зростання рівня відкритості органів місцевого самоврядування. Запровадження інформаційно-логістичної системи сприятиме наближенню до розвинутого рівня демократії, що відповідає стратегії розвитку України як європейської демократичної держави.

Література:

1. Allab Slimane, Nicolas Swyngedauw, Dominique Talandier La logistique et les nouvelles technologies de l'information et de la communication. – Economica. – Paris, 2000. – 172 p.
2. Vaquiast Jean-Poul Les administrations et les qutoroutes de l'information vers la cyberadministration: stratégies et pratiques. Les Editions d'Organisation : Paris, 1996. 205 p. p. 111 – 117.
3. Castells Manuel La sosiété en réseaux. – France, 1998. – 613 p.
4. Береза А. В. Парадокс посередника у запровадженні електронної демократії / А. В. Береза // Держава та право : зб. наук. пр. 2011. – Вип. 52. – Юридичні і політичні науки. – С. 669 – 673.
5. Вознюк О. В. Синергетично-кібернетичний підхід до управління освітньою системою регіону / О. В. Вознюк // Вісник Житомирського державного університету. – 2012. – Вип. 61. Педагогічні науки. – С. 60 – 64.
6. Дорош В. Ю Логістичні системи надання муніципальних послуг [Електронний ресурс] / В. Ю. Дорош // Економічні науки. Серія “Економіка та менеджмент”: зб. наук. пр. Луцький національний технічний університет. – Вип. 7 (26) Частина 4. Луцьк., 2010. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/en_em/2010_7_4/13.pdf
7. Качуровський В. Є. Інформаційна логістика / В. Є. Качуровський // Вісник національного університету «Львівська політехніка». – 2010. – № 690. – С. 53 – 59.
8. Ларіна Р. Р. Теоретико-методологічні основи формування регіональних логістичних систем. : автореф. дис. ... док. е. наук : 08.10.01. / Р. Р. Ларіна. – Донецьк, 2005. – 20 с.
9. Пархоменко В. П. Інформаційне забезпечення місцевого самоврядування при наданні послуг населенню: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / В. П. Пархоменко. – Харків, 2009. 18 с.
10. Смирнов І. Логістичний чинник у процесах підвищення ефективності муніципальної сфери в Україні / І. Смирнов // Економічний часопис XXI. – 2000. – № 1 – 2. – С. 47 – 50.
11. Храпська Я. С. Державні механізми забезпечення взаємодії гілок влади на засадах інформаційної логістики: автореф. дис... канд. наук. з держ. управління: 25.00.02 / Я. С. Храпська. – Донецьк, 2007. – 20 с.
12. Чала Н. Д. Логістичні рішення як інструмент підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади / Н. Д. Чала // Теорія та практика державного управління : [зб. наук. праць] – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. – Вип. 1 (20). – С. 171 – 178.

АВТОНОМІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТИВНА ПЕРЕДУМОВА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ



ГУРЖИЙ

Тамара Олексіївна,

завідувач відділу аспірантури та докторантури Дніпродзержинського державного технічного університету,
м. Дніпродзержинськ.

Анотація: у статті здійснено спробу теоретичного осмислення наукових засад місцевого самоврядування та обґрунтування його автономізації як об'єктивної передумови формування та розвитку системи публічного управління в Україні.

Ключові слова:

державне управління, соціальна держава, соціальний розвиток, механізми державного управління.

УДК 352/354-1

Постановка проблеми. Діюча система влади й управління в Україні не відповідає сучасним імперативам демократичного врядування і потребам суспільства в цілому. Державне управління і місцеве самоврядування не складають цілісну систему публічної влади й управління в країні. Місцеве самоврядування, як один з найважливіших засадничих інститутів демократичного врядування, в силу різних причин, не виконує своїх функцій по реалізації поставлених перед ним цілей – формуванню та розвитку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічної самореалізації людини, захисту її прав і свобод, надання їй в межах повноважень територіальної громади якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [1]. З огляду на це, реформа державного управління і місцевого самоврядування є об'єктивною потребою сьогодення. Проте, здійснити системну реформу і досягти поставлених перед нею цілей не вбачається можливим на основі тих науково-теоретичних підходів, на яких формувалася і розвивалася нині існуюча в Україні система державної влади й управління. Країна змінилася, соціально-економічні умови життя змінилися, поміннялися прерогативи в цінностях, влада стала інша, люди стали іншими. Очевидно, настав час, коли необхідно по-новому подивитися на організацію публічної влади й управління в цілому і, зокрема, на місцеве самоврядування як базовий інститут становлення та розвитку демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових праць вітчизняних науковців В.Бабаєва, С.Бабенкова, В.Борденюка, В.Вакулєнка, В.Куйбіди, В.Кампо, Ю.Куца, В.Мамонової, М.Пухтинського, С.Саханєнка, Ю.Шарова та ін. показує, що наукові дослідження велися і продовжують здійснюватися у контексті розвитку тієї системи місцевого самоврядування в Україні, яка давно потребує реформування. Підтвердженням цьому є малоефективна практика місцевого самоврядування і аналітичні висновки тих же науковців. Проте концепції реформування місцевого самоврядування в Україні розроблялися і продовжують розроблятися у контексті функціонування та розвитку надзвичайно централізованої системи державної влади й управління, яка також потребує не менш суттєвого реформування. З огляду на це, реформа місцевого самоврядування в Україні, з об'єктивною необхідністю цього процесу, вимагає пошуку нових підходів до його розвитку як базового інституту демократичного устрою країни. Очевидно, наукові розвідки щодо пошуку нових підходів до розвитку місцевого самоврядування слід починати з теоретичного осмислення глибинних характеристик його сутності.

Мета статті. Дана публікація спрямована на теоретичне осмислення наукових засад місцевого самоврядування і обґрунтування його автономізації як об'єктивної передумови формування та розвитку системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування як предмет наукового аналізу бере свій початок від спроби ще у XVII ст.

розв'язати чисто прикладну проблему, суть якої полягає в тому, наскільки влада в громаді (комуні) є відмінною від державної влади і наскільки територіальна громада є незалежним від держави публічно-правовим суб'єктом. Теоретичне осмислення цієї проблеми мало б дати відповідь на інше питання: наскільки міцно місцеве самоврядування має бути включене в систему державного управління для виконання функцій держави на місцевому рівні.

За останні триста років у науковій думці сформувалася ціла низка теорій, які з різних позицій пояснюють сутність місцевого самоврядування.

Відомо, що ще на початку XVII ст. німецький юрист і теоретик держави Йоганес Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету. Суть її полягає в тому, що первинно добровільне об'єднання індивідів у сім'ї та корпорації (союз індивідів) утворює громаду, а вже потім союз громад утворює провінцію, а союз провінцій і міст утворює державу. Утворення на договірній основі таких союзів знизу (від територіальної громади) до гори (до союзу на рівні країни) Й.Альтузіус розглядав як систему федеральних утворень. За умов відсутності держави як інституту організації суспільної життєдіяльності індивідів така теорія має право на життя і в неї великі перспективи впровадження принципів самоврядування у здійсненні народовладдя або демократичного врядування на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. За умов наявності держави з її централізованою системою влади впровадження такої теорії в життя навіть на рівні громади вимагає проведення реформи державної влади через здійснення її децентралізації. Теорія Й.Альтузіуса вимагає, аби децентралізовані громади мали якомога більше автономії щодо реалізації своїх прав в управлінні на принципі субсидіарності, коли нижчі «союзи» (політичні об'єднання) не в змозі виконати поставлені перед ними завдання і компетенція по реалізації права на його вирішення переходить до вищого рівня «союзу».

Наявність держави як політико-правового інституту, від волі якого залежить і політика децентралізації державної влади й управління, привела науковців до розроблення теорії місцевого самоврядування з огляду на існуючу світову практику державного розвитку. В результаті застосування такого підходу в науковій думці сформувався ряд теорій. Проте умовно усі їх можна поділити на дві групи:

1) ті, які виходять з пріоритету прав і свобод людини-громадянина – в їх основу закладена методологія індивідуалізму:

2) ті, які виходять з пріоритету держави – в їх основу закладена методологія холізму.

Першою, і це природно, з'явилася теорія природних прав вільної громади. Вихідним постулатом даної теорії було право територіальної громади самостійно (незалежно від існуючих зовнішніх соціальних утворень) вирішувати свої внутрішні справи. Ця теорія побудована на методології індивідуалізму, яка ставить людину як особистість по переду усіх можливих соціальних утворень. Права територіальної громади, які витікали з цього права мають такий самий природний і невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Місцеве самоврядування за даною теорією розглядалося як автономна публічна влада територіальної громади, яку здійснюють вільні і рівноправні громадяни. Як неважко помітити, в цій теорії ключова роль відводиться людині-громадянину даної громади.

Оскільки історично склалося так, що місцеве самоврядування, зазвичай, виникає всередині структурованої згори донизу системи державного управління, одноосібним суб'єктом якого є держава, то територіальна громада первинно вже не може бути самостійним суб'єктом вирішення своїх внутрішніх справ. За таких умов теорія природних прав вільної громади – це теорія «чистої води», коли окрім територіальної громади ніяких інших соціальних утворень ні поряд, ні всередині, ні зовні не існує. Тобто це потенційно існуюча теорія, яка має місце поза наявною практикою організації суспільної життєдіяльності громадян – це абстрактна теорія. Водночас – це наукова теорія, так, як вона спирається на об'єктивний розвиток суспільних процесів

в самоорганізовних соціальних системах, а не на суб'єктивно зумовлений розвиток суспільних процесів у штучно створених соціальних системах.

Виведення потенційно існуючої теорії природних прав вільної громади в практичну площину існування та розвитку останньої означає перехід цієї теорії в іншу якість, що привело до формування громадівської теорії місцевого самоврядування, в якій на перший план вже виходить не природний характер прав громади, а недержавна природа виникнення та функціонування місцевого самоврядування за умови наявності зовні по відношенню до громади такого інституту як держава. Вихідним постулатом даної теорії є протиставлення публічно-правового характеру існуючої державної влади і громадського характеру місцевого самоврядування як не державного інституту, а отже, інституту громадянського суспільства. За таких умов ми цілком можемо стверджувати, що в основі формування та розвитку теорії громадянського суспільства лежить громадівська теорія місцевого самоврядування, яка, як і громадянське суспільство в цілому, спирається на діяльність вільних і рівноправних громадян. Звідси випливає висновок: найбільш сприятливим соціальним середовищем для становлення та розвитку громадянського суспільства є місцеве самоврядування, що формується й розвивається на засадах громадівської теорії місцевого самоврядування.

В якості противаги громадівській теорії місцевого самоврядування прихильниками теорії держави і права була висунута державницька теорія місцевого самоврядування, побудована на методології холізму. Ця теорія розглядає місцеве самоврядування вже не як автономний вид публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як один із способів децентралізації державної влади і одну із форм організації державного управління на місцевому рівні. Звідси ми робимо висновок: місцеве самоврядування, що формується й розвивається на засадах державницької теорії місцевого самоврядування є менш сприятливим соціальним середовищем для становлення та розвитку громадянського суспільства і є керованим з боку держави. А отже, і сам процес становлення та розвитку громадянського суспільства за таких умов також є керованим, що вже спотворює самоорганізовну суть такого феномену як громадянське суспільство.

Спробою поєднання сильних сторін громадівської та державницької теорій є теорія муніципального дуалізму. Дана теорія виходить з подвійного характеру муніципальної діяльності як самостійного вирішення місцевих справ і, водночас, здійснення на місцевому рівні певних державних функцій. Місцеве самоврядування за таких умов є тим інститутом, який поєднує в собі діяльність двох протидіючих соціальних систем: системи державного управління, як система організації суспільної життєдіяльності громадян, що формується діє і розвивається згори донизу – від держави до людини; і система муніципального управління, як система самоорганізації суспільної життєдіяльності громадян на місцевому рівні, що формується діє і розвивається знизу вгору – від людини до територіальної громади. Такий підхід до розвитку місцевого самоврядування є обмеженим і не забезпечує системного поширення принципів місцевої демократії на регіональний і загальнонаціональний рівні як необхідної умови формування та розвитку громадянського суспільства в цілому. Звідси випливає висновок: впровадження теорії муніципального дуалізму в практику публічного управління обмежує становлення та розвиток громадянського суспільства рівнем територіальної громади і не забезпечує належного виходу його на вищі рівні – регіональний і загальнонаціональний.

Розвиток існуючих теорій місцевого самоврядування впродовж XIX–XX ст.ст. породив різні їх модифікації, що наприкінці XX ст. привело до виникнення на їх теоретичних постулатах новітньої концепції місцевого самоврядування, як такої, яка зберігає тенденції сприяння розвитку громадянського суспільства, а отже, зорієнтована, врешті-решт, на теоретичні засади громадівської теорії місцевого самоврядування. Найбільш характерними ознаками новітньої концепції місцевого самоврядування є:

- 1) зростання впливу жителів громади на діяльність органів місцевого самоврядування через розвиток громадянських ініціатив;
- 2) передача органами місцевого самоврядування права на надання частини публічних послуг неурядовим організаціям та бізнесу;
- 3) пошук недержавних джерела фінансування розвитку громади.

Попри те, що світова і теорія, і практика місцевого самоврядування досягли певного рівня розвитку і мають очевидні здобутки, для подальшого їх розвитку необхідно шукати інноваційні підходи, здатні забезпечити відповідний прорив не лише у сфері місцевого самоврядування, а й у сфері розвитку громадянського суспільства і демократичного врядування на рівні країни в цілому. Для цього місцеве самоврядування як базовий інститут громадянського суспільства через системне впровадження його демократичних принципів, форм і методів має вийти на регіональний і загальнонаціональний рівні як логічне продовження формування та розвитку системи демократичного врядування на рівні країни.

З огляду на це, в основу розроблення сучасної стратегії розвитку місцевого самоврядування необхідно покласти принцип його максимально можливої в даних умовах автономізації. Сучасні тенденції розвитку місцевого самоврядування свідчать саме про те, що його автономізація є необхідною передумовою демократичних перетворень в країні в цілому. Без місцевого самоврядування не має демократії. А реальне місцеве самоврядування територіальної громади може забезпечити лише його автономізація і свобода та рівноправ'я громадян об'єднаних шляхом їх самоорганізації в громаду. Суть сучасні тенденції розвитку місцевого самоврядування проявляються саме через формування та впровадження в практику різноманітних моделей, механізмів, систем, форм, методів самоорганізації вільних і рівноправних громадян в територіальну громаду як автономного суб'єкта місцевого самоврядування. Враховуючи те, що місцеве самоврядування є базовим інститутом демократичних перетворень, автономізацію місцевого самоврядування на основі формування та реалізації механізмів самоорганізації громадян знизу догори ми вправі розглядати як інноваційний напрям його розвитку в Україні.

Інноваційність такого підходу полягає в тому, що під тиском автономізації місцевого самоврядування змінюється внутрішня природа держави як інституту організації суспільної життєдіяльності громадян згори донизу. Розвиток автономії місцевого самоврядування забезпечує інституційні умови для формування принципово нового типу держави, самоорганізовно структурованої знизу догори, що і є демократія.

Автономізація місцевого самоврядування і формування на цій основі системи демократичного врядування на регіональному і загальнонаціональному рівнях надає цьому процесу публічного характеру і зумовлює формування системи публічного управління на рівні країни в цілому. І не випадково проблеми теорії і практики саме «публічного управління» особливої актуальності набули в Україні в останні 5-10 років, коли стало нагальною потребою і необхідністю проведення системних реформ, спрямованих на модернізацію держави в цілому. До цього широко і однозначно вживався термін «державне управління» як синонім «публічного адміністрування».

З початком становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні (середина 90-х років ХХ ст.) все частіше в науковому обігу починає з'являтися поняття «публічне управління», яке, на думку переважної більшості науковців, поєднує в собі державне управління і місцеве самоврядування. Проте, цілком очевидно, що це дві протидіючі системи, які не дають уявлення і розуміння системи влади й управління в країні як цілісної і такої, яка спрямована на досягнення загальної мети. Тому на сьогодні у вітчизняній науці залишається відкритим питання глибокого теоретичного осмислення проблем формування та розвитку публічного управління як цілісної системи.

Цікавий з наукової точки зору теоретико-методологічний підхід до вирішення проблеми формування та розвитку публічного управління як цілісної системи за-

пропонував В.М. Мартиненко. Зокрема, у своїй статті «Нова парадигма публічного управління – об'єктивний імператив ХХІ століття (теоретико-методологічний аспект)» він доходить висновку, що «зусилля влади сьогодні необхідно спрямувати не стільки на подальший розвиток держави та її інституцій, скільки на створення умов для формування інститутів громадянського суспільства. Дієво сприяти цьому може демократизація механізмів державного управління, підґрунтя якої закладається на рівні органів самоорганізації населення територіальних громад і системного формування та розвитку на їхній основі органів місцевого самоврядування, регіонального і державного управління. Формування єдиної і цілісної системи управління на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства є процесом і результатом трансформації державного управління в публічне (суспільне) управління» [2, с. 13]. Даний теоретико-методологічний підхід, з одного боку, цілком резонно має право на життя і може бути застосований в процесі модернізації Української держави, а з іншого боку, він вступає у глибоке протиріччя з діючою системою державного управління і місцевого самоврядування в Україні, а отже, матиме великий спротив і не сприйняття його цією системою. Проте, саме такий підхід, при відповідній політичній волі керівництва держави, здатний забезпечити здійснення системних реформ в організації публічної влади й управління в Україні на демократичних засадах. І саме такий підхід ми застосовуємо у своїх подальших дослідженнях.

Історично склалося так, що вітчизняна система влади (система державного управління та місцевого самоврядування) формувалася таким чином, що інституційну основу місцевого самоврядування в Україні складала система державного управління: місцеве самоврядування виникло з державного управління шляхом формування місцевих органів влади на рівні регіону і територіальної громади – органів місцевого самоврядування, та делегування їм певних повноважень. Водночас, не отримавши від держави для виконання цих повноважень відповідних ресурсів, місцеве самоврядування не набуло належної автономії і залишилося часткою державного управління. Так трапилося саме тому, що безпосереднім суб'єктом формування системи місцевого самоврядування була держава – інститут централізованої влади в країні, який внутрішньо не зацікавлений у створенні автономного інституту місцевого самоврядування. З огляду на це, у вітчизняній теорії і практиці державного управління такий стан речей дозволив на поверхні розгляду системи публічної влади в Україні сприймати місцеве самоврядування як складову системи державного управління, що й спричинило широке застосування терміну «публічне управління» саме у такому контексті. Проте, поглиблений теоретичний аналіз процесів становлення та розвитку державного управління і місцевого самоврядування як системи дає підстави стверджувати, що «державне управління є процесом прямо протилежним суспільному (public) управлінню: державне управління – це категорія, яка характерна для системи авторитарного врядування; суспільне (public) управління – це категорія характерна для системи демократичного врядування. І якщо державне управління спирається на систему авторитарного врядування, побудовану згори

донизу і базується на пріоритетах державних інтересів і інтересів людей, які уособлюють цю державу, то суспільне (public) управління спирається на систему демократичного врядування, сформовану знизу вгору, і базується на пріоритетах суспільних інтересів громадян на різних рівнях їх соціальної структуризації» [3, с. 19].

Отже, з точки зору демократичного врядування система публічної влади й управління має починати формуватися знизу – від «публіки» (суспільства), а не згори – від держави. Тому виникнення місцевого самоврядування з державного управління є процес алогічний, неприродний – такий, що не відповідає суті публічного управління – управління, яке здійснюється «публікою» (суспільством). Через це такий крок, коли держава виступає ініціатором і суб'єктом формування та розвитку місцевого самоврядування, ми розглядаємо не як об'єктивний процес, а як вимушений, суб'єктивно зумовлений історичним процесом.

Зазвичай, формування системи державного управління на всіх рівнях (загальнонаціональному, регіональному і місцевому) здійснюється державою і волею тих людей, які її уособлюють (представляють). Це алгоритм побудови авторитарної системи державної влади й управління в країні, коли держава утворює регіональні і місцеві органи влади згори донизу і делегує їм свої повноваження. Інституційну основу такої системи складає держава – інститут організації життєдіяльності суспільства, що діє із зовні по відношенню до суспільства і є суб'єктом утворення авторитарної системи державної влади й державного управління побудованої згори донизу. На регіональному рівні держава має свої представницькі органи через які і реалізує свої функції і захищає свої інтереси. Отже, суб'єктами державного управління на регіональному рівні є регіональні органи державного управління.

Зовсім інакше виглядає формування системи публічного управління на всіх рівнях (місцевому, регіональному і загальнонаціональному) здійснюється суспільством (публікою) і волею тих людей, які це суспільство представляють (усоблюють). Це алгоритм побудови демократичної системи публічної влади й управління в країні, коли суспільство формує місцеві і регіональні органи влади знизу догори і делегує їм свої повноваження. Інституційну основу такої системи складає територіальна громада – інститут забезпечення умов для самоорганізації життєдіяльності суспільства, що діє з середини суспільства і є первинним суб'єктом формування демократичної системи публічної влади й управління знизу догори. За таких умов, в усіх територіальних громадах країни шляхом самоорганізації громадян, що проживають на відповідній території, формуються органи місцевого самоврядування, яким ці громадяни делегують повноваження здійснювати публічне управління щодо організації їх суспільної життєдіяльності на даній території.

Проте, не всі проблеми суспільної життєдіяльності громадян (особливо ті, що виникають поза межами територіальної громади) органи місцевого самоврядування можуть самостійно вирішити, – вони вирішують їх разом з іншими органами місцевого самоврядування інших територіальних громад, формуючи, тим самим, відповідний регіональний рівень розвитку системи місцевого самоврядування. Для цього шляхом об'єднання своїх організаційних зусиль і ресурсів вони формують на регіональному рівні виконавчі органи публічного управління, делегують їм відповідні повноваження для здійснення такого управління процесами вирішення проблем суспільної життєдіяльності громадян, що проживають у даному регіоні і контролюють виконання цих повноважень.

Отже, суб'єктами формування регіональних органів публічного управління виступають органи місцевого самоврядування територіальних громад даного регіону. Фактично мова йде про формування вже системи органів публічного управління на регіональному рівні для виконання повноважних функцій і це є продовженням реалізації органами місцевого самоврядування своїх самоврядних функцій на регіональному рівні. В сукупності органи місцевого самоврядування територіальних громад і регіональні органи публічного управління формують на регіональному рівні систему публічного управління знизу догори. За таких умов, на регіональному рівні територіальні громади мають свої представницькі органи, через які і реалізують свої самоврядні функції і захищають свої інтереси і інтереси своїх громадян. Фактично регіональні органи публічного управління є суб'єктами місцевого самоврядування, які виконують свої управлінські функції на регіональному рівні.

Громадяни, які проживають у різних територіальних громадах різних регіонів мають проблеми не лише на рівні територіальної громади і регіональному рівні – вони мають певні проблеми і на загальнонаціональному рівні, які ні органи місцевого самоврядування, ні регіональні органи публічного управління вирішити не можуть. Для вирішення цих проблем органи місцевого самоврядування формують загальнонаціональні органи публічної влади і публічного управління, наділяють їх відповідними повноваженнями і контролюють виконання ними цих повноважень.

В сукупності органи місцевого самоврядування, регіональні органи публічного управління і загальнонаціональні органи публічного управління утворюють систему публічної влади і публічного управління в демократичній країні. Запропонований алгоритм формування такої системи змушує органи публічної влади і публічного управління на всіх рівнях діяти лише в межах своїх повноважень і компетенцій. Все, що знаходиться поза межами повноважень і компетенцій цих органів не є об'єктами їх владного і управлінського впливу.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

1. Територіальна громада, яка через самоорганізацію її вільних і рівноправних громадян набуває ознак автономного суб'єкта місцевого самоврядування, самоврядні функції якого здійснює орган місцевого самоврядування, складає об'єктивну передумову формування та розвитку системи публічної влади і публічного управління в країні в цілому. У контексті даного висновку, очевидно, має формуватися і розвиватися як теорія, так і практика місцевого самоврядування і публічного управління в цілому.

2. Процес формування та розвитку системи публічного управління, в основі якої лежить принцип автономії місцевого самоврядування, здатний здійснити інституційний прорив на шляху розвитку демократії як системи народовладдя на всіх його рівнях. Через це сучасна стратегія розвитку місцевого самоврядування в Україні має передбачити і закласти такі реформаторські інституційні умови, які сприятимуть переходу від місцевого самоврядування, сформованого на засадах державницької теорії місцевого самоврядування, до місцевого самоврядування, подальший розвиток якого буде здійснюватися на засадах громадянської теорії місцевого самоврядування, як більш сприятливої для стрімкого становлення та розвитку в країні системи демократичного врядування (народовладдя) і громадянського суспільства в цілому.

Література:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/webform/kontseptsiya-reformuvannya-mistseвого-samovryaduvannya-ta-teritorialnoi-organizatsii-vladi-v>

2. Мартиненко В.М. Нова парадигма публічного управління – об'єктивний імператив XXI століття (теоретико-методологічний аспект) / В.М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика. – Збірник наук. праць Асоц. докт. наук з держ. упр. – Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. – № 3(7). – С. 4–16.

3. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії і практики / В.М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика. – Збірник наук. праць Асоц. докт. наук з держ. упр. – Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. – № 1. – С. 16–22.

Жанна КРАВЧЕНКО

**УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СИСТЕМИ ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ
ДОПОМОГИ СТУДЕНТАМ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ
ЗАКЛАДІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ
СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**



**КРАВЧЕНКО
Жанна
Дмитрівна,**

аспірант кафедри управління охороною суспільного здоров'я Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, заступник головного лікаря з організаційно-методичної роботи КЗОЗ «Харківська міська студентська лікарня», м. Харків.

***Анотація:** у статті розглянуто основні проблеми структурно-організаційного та фінансового забезпечення системи первинної медико-санітарної допомоги в умовах реформування галузі, показані ключові особливості змін, що необхідні для забезпечення більш якісного функціонування системи первинної медико-санітарної допомоги.*

***Ключові слова:** система управління охороною здоров'я, реформування, первинна медико-санітарна допомога, медичний персонал, державне регулювання, фінансування, структурно-організаційне забезпечення.*

УДК 35.371.15

Постановка проблеми. На теперішній час, в результаті економічних та соціальних процесів, що відбуваються в Україні, існуюча амбулаторно-поліклінічна служба системи охорони здоров'я стала не в змозі забезпечити населення доступною та кваліфікованою медичною допомогою на рівні первинної ланки, на етапі якої починають і закінчують обстеження та лікування до 80% населення, що звертається за медичною допомогою. Стали наочними недоліки її організації. Суттєві диспропорції в обсягах фінансування амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної допомоги обмежують можливості розвитку матеріально-технічної бази та впровадження сучасних ресурсозберігаючих технологій надання медичної допомоги на до та після шпитальному етапах та приводять до розширення показань стаціонарного лікування, подорожчання медичної допомоги. Втрачаються комплексний підхід до здоров'я пацієнта і наступність між лікарями під час обстеження та лікування, що впливає негативно на економічність медичного обслуговування та збереження здоров'я [1, 6].

Сьогодні, в умовах реформування, згідно з нормативними документами, первинна медико-санітарна допомога (ПМСД) – основний, доступний, безкоштовний для кожного українця вид медичного обслуговування. ПМСД передбачає лікування найбільш поширених захворювань, травм, отруєнь, невідкладних станів; проведення санітарно-гігієнічних та протиепідемічних заходів; профілактику захворювань та санітарно-гігієнічну освіту. Також вона передбачає заходи з охорони сім'ї, материнства, батьківства та дитинства та ін. Ці види допомоги громадянин повинен отримати за місцем проживання [3, 4].

На жаль, існуючий стан ПМСД не гарантує українцям надання якісних послуг. Протягом останніх років стійко зростають показники захворюваності та поширеності хвороб серед населення України, також зберігається негативна динаміка цих показників серед осіб працездатного віку [7].

На сьогодні фінансові ресурси в медичній галузі використовуються неадекватно: 80% направляється на стаціонарну допомогу, 15% – на амбулаторну та тільки 5% – на первинну допомогу, на яку повинно надходити (за критеріями ВООЗ) 70% всього обсягу медичних послуг. При цьому використовується дороговартісний ліжковий фонд. Таким чином, кількість лікарень та стаціонарних ліжок в Україні перевищує європейські показники в декілька разів [6].

Для підвищення ефективності системи охорони здоров'я, особливо в умовах, коли об'єктивно існує дефіцит як бюджетних коштів, так і особистих фінансових можливостей громадян на оплату медичних послуг, виникає потреба у державному регулюванні насамперед первинної медико-санітарної допомоги (ПМСД), яка опікується станом здоров'я переважної більшості населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження у розв'язанні названих проблем, їх актуальність обумовлені загальною потребою реформування системи охорони здоров'я в Україні, та створенням належних механізмів державного регулювання, починаючи з місцевого рівня. Саме місцевий рівень стає тим плацдармом, на якому здійснюються перетворення, що повинні привести охорону здоров'я до нових більш ефективних методів діяльності, чому присвячені праці Ю.В.Вороненка, Н.Г.Гойди, В.В.Загороднього, Є.Х.Заремби, О.С.Коваленка, Б.П.Криштопи, В.М.Лехан, В.Ф.Москаленка, О.В.Мостіпана, Р.А.Хальфіна.

Вивченню проблем державного управління, серед яких важливе місце посідає охорона здоров'я, та можливих шляхів їх вирішення присвячені роботи вчених: В.Д.Бакуменка, О.В.Галацан, Д.В.Карамішев, О.П.Крайник, М.Д.Лесечка, В.І.Лугово, Н.Р.Нижник, І.В.Огірка, І.В.Розпутенка, І.М.Солоненка, А.О.Чемериса [2, 5].

Впродовж останніх десятиріч більшість країн Європи активно застосовують моделі реформування системи охорони здоров'я (ОЗ), що базуються на стратегії пріоритетного розвитку первинної медико-санітарної допомоги (ПМСД). При цьому оптимальним організаційним підходом, що потенціє ефективне використання ресурсів охорони здоров'я для забезпечення населення доступними та якісними медичними послугами визнано розбудову служби ПМСД на засадах загальної практики - сімейної медицини (ЗП/СМ) (Вороненко Ю.В., 2007; Москаленко В.Ф., 2007; Voerma W., 2006; Лехан В.М., 2007; Гойда Н.Г., 2006; Figueras J., 2006; Watson J., 2005; Сердюк О.І., 2009 інші).

Однак до цього часу не було проведено наукового обґрунтування застосування важелів державного регулювання охороною здоров'я на місцевому рівні, дослідження їх ефективності. В той же час наявність великої кількості моделей первинної медико-санітарної допомоги на засадах загальної лікарської практики (сімейної медицини) показує, наскільки актуальною є ця проблема для системи охорони здоров'я України [10]. Аналіз досвіду європейських країн показав, що аналогічні проблеми досліджуються в більшості з них, а саме такими вченими, як Т.Йеннер, Р.Б.Сальтман, Дж.Фігерас, І.Шейман. Це, насамперед, пов'язано з потребою покращання здоров'я людей, підвищення якості надання медичної допомоги та зменшення фінансового тиску на медичні заклади. Природно, що в умовах обмеженого фінансування на місцевому рівні цього можна досягти тільки при функціонуванні відповідних важелів державного регулювання [6].

Метою статті є визначення можливих напрямів державного регулювання системи охорони здоров'я для надання якісної та доступної первинної медичної допомоги студентам вищих навчальних закладів в умовах реформування галузі.

Вклад основного матеріалу. Протягом останніх 15 років в Україні йшли запеклі дискусії про шляхи розвитку первинної медико-санітарної допомоги й перспективах переходу до моделі ПМСД, що базується на принципах загальної практики/сімейної медицини. Сучасна історія розвитку сімейної медицини в Україні бере початок з 1987 р., коли відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) України стартував регіональний експеримент у Львівській обл., у рамках якого апробувалися різні моделі переходу до сімейного принципу обслуговування, були розроблені тимчасові нормативні документи. В 90-х роках в Україні, незважаючи на непогодженість поглядів на стратегію розвитку ПМСД і форми її організації, почалася досить активна підготовка сімейних лікарів. У багатьох вищих медичних навчальних закладах відкрилися кафедри сімейної медицини для післядипломної підготовки сімейних лікарів переважно із числа практикуючих терапевтів і педіатрів. В 1995 р. наказом МОЗ України була затверджена посада лікар загальної практики/сімейний лікар, а в 1997 р. сімейна медицина була включена в номенклатуру лікарських спеціальностей. У різних регіонах країни апробуються різні схеми й моделі організації ПМСД, що базується на принципах сімейної медицини. Однак відсутність чіткої політики в країні відносно перспектив розвитку сімейної медицини перешкоджало проведенню ре-

форм у цьому найважливішому секторі охорони здоров'я й консервувало статус-кво [8, 9].

Переломним став 2000 рік, коли були прийняті два найважливіших документи: «Концепція розвитку охорони здоров'я населення України», у якій провідне місце серед заходів щодо реформування охорони здоров'я (ОЗ) було відведено розвитку первинної медико-санітарної допомоги на принципах сімейної медицини, і Постанова уряду «Про комплексні заходи для впровадження сімейної медицини в систему ОЗ».

Протягом 2000-2001 р. була сформована нормативно-правова база, необхідна для розвитку сімейної медицини в Україні. МОЗ України був розроблен план поетапного переходу до організації первинної медико-санітарної допомоги на основі сімейної медицини, і затверджено ряд документів, що регламентують різні аспекти організації роботи первинної ланки: положення про лікаря загальної практики/сімейної медицини й про медичну сестру загальної практики/сімейної медицини, кваліфікаційні характеристики сімейного лікаря й сімейної медичної сестри, положення про відділення загальної практики/сімейної медицини, положення про амбулаторію загальної практики/сімейної медицини, затверджений табель оснащення амбулаторії (відділення) загальної практики/сімейної медицини. Установлено нормативи навантаження на 1 посаду сімейного лікаря: 1500 чоловік дорослого й дитячого населення у міських поселеннях і 1200 - у сільській місцевості.

Після прийняття цих документів число сімейних лікарів, що працюють в установах ОЗ, стало стрімко збільшуватися [8].

У нових соціальних умовах виникає потреба у реорганізації медичних закладів, що надають первинну медичну (медико-санітарну) допомогу.

Саме Закон України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві» від 7 липня 2011 р. №3612- VI, визначає основні організаційні та правові засади реформування системи ОЗ в Україні.

Метою реалізації пілотного проекту щодо реформування системи ОЗ (далі – пілотний проект) є впровадження та відпрацювання нових організаційно-правових та фінансово-економічних механізмів, що спрямовані на підвищення ефективності та доступності медичного обслуговування населення і є необхідними для розвитку системи ОЗ України [3].

Пілотний проект щодо реформування системи ОЗ передбачає проведення протягом 2011–2014 років структурно-організаційної та функціональної перебудови системи медичного обслуговування у пілотних регіонах, що дасть змогу:

- підвищити рівень медичного обслуговування населення, розширити можливості щодо його доступності та якості;
- впровадити нові підходи щодо організації роботи закладів охорони здоров'я в пілотних регіонах та їх фінансового забезпечення;
- підвищити ефективність використання бюджетних коштів, передбачених для фінансового забезпечення системи охорони здоров'я у пілотних регіонах.

Реалізація пілотного проекту передбачає:

- створення на базі існуючої в пілотних регіонах мережі закладів ОЗ структурованої за видами медичної допомоги системи медичного обслуговування шляхом відокремлення (або об'єднання) закладів охорони здоров'я, які задовольняють потреби населення у первинній, вторинній, третинній та екстреній медичній допомозі;
- організацію та забезпечення функціонування у пілотних регіонах центрів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги для задоволення потреб населення у такій медичній допомозі;
- перепрофілювання закладів охорони здоров'я пілотних регіонів, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу, з урахуванням інтенсивності її надання;

– організацію діяльності у пілотних регіонах госпітальних округів, які повинні забезпечити умови для надання населенню вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги;

– створення у пілотних регіонах центрів екстреної медичної допомоги для задоволення потреб населення в такій медичній допомозі;

– перерозподіл ресурсів між закладами ОЗ пілотних регіонів, що надають первинну, вторинну (спеціалізовану), третинну (високоспеціалізовану) та екстрену медичну допомогу на території зазначених регіонів;

– розмежування витрат між місцевими бюджетами на ОЗ за видами медичної допомоги;

– здійснення починаючи з 2012 року фінансового забезпечення закладів ОЗ в пілотних регіонах за видами медичної допомоги відповідно до договорів про медичне обслуговування населення згідно з вимогами цього Закону;

– запровадження починаючи з 2012 року системи індикаторів якості первинної, вторинної (спеціалізованої), третинної (високоспеціалізованої) та екстреної медичної допомоги, які враховуються під час оцінювання якості медичної допомоги відповідного виду;

– застосування елементів програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів у частині витрат на ОЗ за відповідними видами медичної допомоги.

Учасниками пілотного проекту є заклади ОЗ незалежно від виду і типу, які здійснюють медичне обслуговування на території пілотних регіонів згідно з вимогами цього Закону, а також центральний орган виконавчої влади у сфері ОЗ, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування пілотних регіонів.

Для цілей цього Закону комунальні заклади ОЗ у пілотних регіонах відповідно до закону можуть бути реорганізовані у комунальні некомерційні підприємства або комунальні некомерційні установи, основною метою яких є здійснення медичного обслуговування населення без мети одержання прибутку. Такі заклади ОЗ є неприбутковими організаціями [3].

Згідно Стаття 2 цього Закону, мережа закладів ОЗ у пілотних регіонах – сукупність закладів ОЗ, що задовольняють у пілотних регіонах потребу населення у медичному обслуговуванні на основі професійної діяльності медичних (фармацевтичних) працівників.

Функціонування мережі закладів ОЗ у пілотних регіонах здійснюється з урахуванням потреб населення у медичному обслуговуванні, необхідності створення умов для забезпечення належної якості такого обслуговування, його своєчасності та доступності для громадян, ефективного використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів [3].

Планування та прогнозування розвитку мережі комунальних закладів ОЗ у пілотних регіонах здійснюються в межах повноважень, визначених законом, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з урахуванням: профілю, спеціалізації та інтенсивності надання медичної допомоги; нормативів медичного обслуговування населення за видами медичної допомоги.

Перелік типів закладів охорони здоров'я за видами медичної допомоги, що ними надається, їх функції відповідно до профілю і спеціалізації визначаються центральним органом виконавчої влади у сфері ОЗ.

Згідно Стаття 3 цього Закону, первинна медична допомога – вид медичної допомоги, що надається в амбулаторних умовах або за місцем проживання (перебування) пацієнта лікарем загальної практики – сімейним лікарем і передбачає надання консультації, проведення діагностики та лікування найбільш поширених хвороб, травм, отруень, патологічних, фізіологічних (під час вагітності) станів, здійснення профілактичних заходів; направлення відповідно до медичних показань пацієнта, який не потребує екстреної медичної допомоги, для надання йому вторинної (спеціалізова-

ної) або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; надання невідкладної медичної допомоги в разі гострого розладу фізичного чи психічного здоров'я пацієнта, який не потребує екстреної, вторинної (спеціалізованої) або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги.

Надання первинної медичної допомоги забезпечують центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги (ЦПМСД), які є закладами ОЗ, а також лікарі загальної практики – сімейні лікарі, які провадять господарську діяльність з медичної практики як фізичні особи – підприємці та можуть перебувати з цими закладами ОЗ у цивільно-правових відносинах. До складу ЦПМСД можуть входити як структурні чи відокремлені підрозділи фельдшерсько-акушерські пункти, амбулаторії, медичні пункти, медичні кабінети.

На період реалізації пілотного проекту амбулаторії загальної практики – сімейної медицини можуть комплектуватися лікарями-терапевтами дільничними та лікарями-педіатрами дільничними. На цей період до штатного розпису центрів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги можуть включатися посади лікарів акушерів-гінекологів, хірургів, офтальмологів, отоларингологів, невропатологів, психіатрів, які надаватимуть первинну медичну допомогу при певних захворюваннях з урахуванням розмежування функцій між первинною та вторинною (спеціалізованою) медичною допомогою.

Первинну медичну допомогу, у тому числі з проведенням медичної експертизи з тимчасової втрати працездатності в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади у сфері ОЗ, можуть надавати також лікарі загальної практики – сімейні лікарі, що провадять господарську діяльність з медичної практики як фізичні особи – підприємці.

ЦПМСД є закладами ОЗ та можуть створюватися як комунальні некомерційні підприємства або комунальні некомерційні установи, основною метою яких є надання первинної медичної допомоги без мети одержання прибутку, тобто є неприбутковими організаціями. Положення про ЦПМСД затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері ОЗ.

Порядок вибору та зміни пацієнтом лікаря загальної практики – сімейного лікаря та порядок медичного обслуговування громадян ЦПМСД також визначаються центральним органом виконавчої влади у сфері ОЗ [3].

Незважаючи на проведену роботу щодо реформування первинної медико-санітарної допомоги (ПМСД), на теперішній час відсутня чітка стратегія, не розроблені конкретні кроки подальшого розвитку системи надання ПМСД студентам ВНЗ України.

У світлі майбутньої реформи ОЗ по всій Україні вважаємо дуже важливим і необхідним звернути увагу на медичні установи, що забезпечують медичною допомогою студентську молодь - майбутню еліту нашої країни, яка має бути не лише освіченою але і здоровою.

Ще в Царській Росії виникла потреба у створенні окремої, призначеної для студентства, лікарні як першого і головного соціального захисту цій особливо значимою для майбутньої держави, категорії населення.

Так, із студентської амбулаторки університету ім. В.Н. Каразіна(1897г.) народилася перша в колишньому Радянському Союзі, в м. Харкові, студентська лікарня (1922г.).

Упродовж своєї 90 літній історії лікарня була невід'ємною частиною вищих навчальних закладів Харківського регіону. У 30-х роках минулого століття на її базі функціонував інститут здоров'я студентів і викладачів, завдяки якому були відкриті студентські лікарні в 9 містах колишнього Радянського Союзу.

Сьогодні Харківська міська студентська лікарня (ХМСЛ) – це унікальний лікувально-діагностичний і профілактичний комплекс, де функціонує, на наш погляд, цілісна система надання медико-санітарної допомоги студентам, яка відповідає вимогам сучасності.

Основними завданнями лікарні завжди були і залишаються:

- збереження епідемічного благополуччя в студентському середовищі;
- профілактика хронічних неінфекційних захворювань;
- надання якісної лікувально-діагностичної медичної допомоги на сучасному рівні, у тому числі первинної;
- первинна профілактика шляхом формування у студентів основ здорового способу життя і відповідального відношення до свого здоров'я.

Головна мета лікарні – щоб випускники ВНЗ, майбутня еліта країни, були не лише освіченими, але і здоровими.

Упродовж останніх 10 років лікарня знаходиться в процесі реформування, створивши, на сьогодні, Центри первинної медико-санітарної допомоги при 14 вищих навчальних закладах безпосередньо в учбових корпусах або гуртожитках.

Окрім цього, проведено матеріально-технічне оснащення лікарні сучасною лікувально-діагностичною апаратурою, комп'ютерною технікою, створені і функціонують локальна комп'ютерна мережа і програмне забезпечення основних видів діяльності, сформована інформаційно-освітня модель для студентів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Вивчивши законодавчу базу, згідно якої проводиться реформування системи ОЗ в пілотних регіонах України, ми не знаходимо місця для студентської лікарні, як багатопрофільної, багаторівневої лікувально-профілактичної установи. Ті, зміни, які пропонуються в ході реформування, лише частково можуть бути застосовані відносно студентської лікарні, інакше вони можуть зруйнувати систему надання медичної допомоги студентству Харківщини, що історично склалася.

Проведене реформування системи надання ПМСД у ХМСЛ відповідає цілям і завданням, поставленим нинішнім законодавством про реформування системи ОЗ, при цьому, адаптовано до студентства, яке має цілий ряд особливостей.

Особливість надання медичної допомоги саме студентській молоді, з властивими тільки їй епідеміологічною обстановкою, цілим комплексом середовищних чинників, захворювань і пограничних станів, полягає у виконанні величезних об'ємів профілактичних і лікувально-діагностичних заходів.

Це вимагає комплексного підходу до організації медичної допомоги цієї категорії населення з урахуванням наступності між різними рівнями її надання, а саме:

- функціонування Центрів первинної медико-санітарної допомоги, безпосередньо у вищих учбових закладах;
- забезпечення лікувально-діагностичної і консультативної медичної допомоги на рівні поліклініки;
- стаціонарна допомога, основним завданням якої є госпіталізація студентів на ранніх стадіях виявлення захворювань, оскільки більшість студентів мешкають в гуртожитках і потребують оперативного обстеження, цілодобового лікування і медичного спостереження.

Забезпечити такий формат медичної допомоги можливо тільки при абсолютній наступності між первинним, поліклінічним і стаціонарним ланками. Робота такого цілісного медичного комплексу для студентів відрізняється від традиційного, оскільки вона націлена на випередження в питаннях збереження здоров'я.

Майбутня ж реформа системи ОЗ України припускає саме розділення наявних рівнів надання медичної допомоги, що категорично неприйнятно для студентства, оскільки порушує систему медичного супроводу студента упродовж періоду його навчання. А так само, у разі внесення змін до існуючої структури лікарні, не зможуть бути повноцінно виконані основні завдання соціального захисту студентської молоді, що приведе до прогнозованих негативних наслідків.

Таким чином, враховуючи більш ніж віковий досвід роботи студентської лікарні м. Харкова, де кожен 6-й житель є студентом і її фактичні напрацювання, що мають позитивний ефект з точки зору збереження здоров'я студентської молоді, пропонуємо:

– створити пілотний проект по вивченню і використанню досвіду діяльності студентської лікарні м. Харкова з урахуванням проведеного нею реформування системи надання ПМСД студентам ВНЗ;

– у рамках реформування системи ОЗ України необхідно затвердити статус студентських лікарень і поліклінік, як спеціальних лікувально-профілактичних установ, що надають медичну допомогу соціально-значимим верствам населення;

– створити асоціацію головних лікарів студентських лікарень України для можливості обміну досвідом діяльності та єдиного підходу до збереження здоров'я студентської молоді країни.

У світлі реформи охорони здоров'я України вважаємо за доцільне акцентувати увагу на існуванні та діяльності закладів охорони здоров'я в Україні, що безпосередньо опікуються здоров'ям студентської молоді. Здорове студентство – це запорука здорової нації та майбутньої еліти нашої Держави. Успіх та рівень досягнутих результатів прямо залежить від застосування комплексного підходу до організації медичної допомоги даній категорії населення при всебічній підтримки та допомоги Держави.

Література:

1. Баєва О.В. Менеджмент у галузі охорони здоров'я : [навч. посібник]. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 640 с.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 245 с.
3. Закон України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві» від 7 липня 2011 р. №3612- VI.
4. Законодавство України про охорону здоров'я : збірник нормативно-правових актів / [упоряд. Є.К. Пашутинський]. – К. : КНТ, 2011. – 207 с.
5. Карамішев Д. В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти) : [монографія] / Д. В. Карамішев. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 304 с.
6. Карамішев Д. В. Майбутнє вітчизняної системи фінансування охорони здоров'я / Д. В. Карамішев, А. С. Немченко // Медицина сьогодні и завтра. – 2006. – № 3. – С. 49–52.
7. Карамішев Д. В. Якість медичної допомоги як інтегральний показник соціальної ефективності державного управління / Д. В. Карамішев // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 4. – С. 415–420.
8. Реорганізація первинної медико-санітарної допомоги населення. На засадах загальної лікарської практики сімейної медицини : [інструктивно-методичні матеріали для сімейного лікаря] / [за ред. д. мед. н. В. М. Пономаренка]. – К., 2000. – 172 с.
9. Рожкова І. В. Удосконалення державного та регіонального управління охороною громадського здоров'я в Україні / І. В. Рожкова, Н. Д. Солоненко // Статистика України. – 2008. – № 4. – С. 90–94.



ДЕРЖКО

Ігор Зеновійович,
доктор філософських наук, доцент, завідувач кафедри філософії та економіки Львівського національного медичного університету імені Д. Галицького, м. Львів.

Анотація:

Досліджено феномен політичної культури як основу стабільності та динамічного розвитку держави. Вивчено взаємозв'язок функціонування демократичних інститутів і трансформацію політичної культури в країні. Досліджено форми та проаналізовано стадії демократизації суспільств на сучасному етапі. З'ясована роль політичних культурних чинників в еволюційних процесах державного управління.

Ключові слова: еволюційні процеси, державне управління, демократизація суспільства, політична культура, трансформація.

УДК

351.84:35.072.2:342.5
(477)

Ігор ДЕРЖКО, Іван ПАРУБЧАК

**ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ
СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНОГО
ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

Постановка проблеми. Демократичне державотворення в Україні, як і в інших посткомуністичних країнах потребує, насамперед ціннісної перебудови та відповідної трансформації політичної культури суспільства. Попри те, що процес трансформації недемократичних режимів у демократичні в різних країнах проходить по-різному, зі своїми проблемами та труднощами, успіхами та перешкодами, йому притаманні певні спільні риси, що дозволяють визначити його сутність, виділити типи та стадії переходу. Серйозно про встановлення демократії можна говорити лише тоді, коли в суспільстві вже досягнутий та інституційно закріплений певний соціальний і політичний консенсус. Рішення про інституціалізацію базових демократичних процедур - лише одне з можливих рішень, що народжується як наслідок взаємодії цілої низки різних політичних сил і зовсім не виключає, а навпаки, передбачає наступну жорстку політичну боротьбу.

Перехід до демократії містить в собі багато складностей і протиріч. В загальних рисах сам процес демократизації виглядає як послідовна зміна декількох стадій розвитку, на кожній із яких вирішується певне коло питань. Ця боротьба може набувати дуже гострих форм, межуючи з політичною поляризацією, але не відмовляючись від національної єдності. Збереження національної єдності виступає фактором фундаментального значення. Якщо така єдність відсутня, замість демократії виникає зовсім інший політичний результат – поляризація призведе до дезінтеграції і розколу за регіональною, етнічною або іншою ознакою.

Для тривалої стабільності та легітимності створеного демократичного режиму велике значення набуває період консолідації, тобто адаптації суспільства до нової моделі врегулювання конфліктів. Характерною ознакою переходу стадії демократизації в стадію консолідації є широка участь мас у виборах та відповідно еволюційних процесах державного управління. Все суспільство приймає демократію як єдино можливий шлях подальшого розвитку і відкидає будь-які можливості утворення інших режимів. Аморфність соціальної структури створює багато труднощів на шляху демократизації, одна з них - неможливість формування у відносно короткі строки багатопартійного представництва соціальних інтересів, без якого управління буде знаходитись під впливом інших, значно менш керованих сил, що загрожують стабільності суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Співвідношення у рамках перехідного режиму елементів авторитарної і демократичної організації суспільства є одним із найбільш дискусійних питань. На думку багатьох вчених, між цими двома формами політичного владарювання існує більш тісний взаємозв'язок, чим це може здатися на перший погляд. Так, авторитарні еліти нерідко використовують демократичні процедури для зміцнення свого панівного становища. В той же час, деякі авторитарні чинники здатні забезпечити прискорену реалізацію організаційних та управлінських заходів демократичних урядів, на варті яких вони, по суті, й стоять.

Для того, щоб з'ясувати вплив громадянського суспільства на процеси становлення демократичного політичного режиму і демократичної політичної культури, треба окреслити основні характеристики цього поняття. Не зупиняючись на аналізі підходів до розуміння громадянського суспільства, його можна визначити як систему самостійних і незалежних від держави, міжособистих, сімейних, економічних, культурних, релігійних, політичних відносин та структур, які покликані забезпечити умови для самореалізації індивідів і колективів.

Більшість сучасних вчених підкреслюють пряму залежність між розвинутим громадянським суспільством і дієздатною державою. Пріоритети громадянського суспільства виявляються у зворотних точках політичного процесу – на виборах, при формуванні органів держави, в тих випадках, коли від суспільства залежать перспективи зміни; оновлення влади, покращення управлінської ефективності її структур.

Тематика політичної культури займає важливе місце в літературі про радикальні політичні перетворення, що охопили більшість регіонів. В кожній з цих країн процеси становлення демократичної політичної культури відбувались за власним сценарієм в залежності від історично сформованих національних умов і міжнародних обставин, але було і щось загальне. Тому для виявлення закономірностей переходу від недемократичної політичної культури до демократичної великий інтерес становить порівняння різноманітних варіантів, конкретних ситуацій формування демократичної політичної культури за еволюційних процесів державного управління.

Метою статті є з'ясування ролі в державного управління еволюції трансформації політичної культури суспільства за умови процесу демократичного державотворення.

Виклад основного матеріалу. Становлення демократичної політичної культури – це перехід від моноідеології тоталітарного суспільства до ідеологічного і політичного плюралізму. У демократичних суспільствах відбувається діалог політичних ідеологій. Цей діалог відіграє позитивну роль у тому сенсі, що завдяки йому жодна із важливих цінностей не буде забута і не зазнає знецінення [1]. Політичний плюралізм – це основна риса демократичної політичної культури, яка означає визнання в політичному житті багатоманітних інтересів, цінностей різних взаємозалежних і в той же час автономних соціальних і політичних груп, партій, організацій, виражає їх право і здатність мати власну точку зору з певного питання, багатоманітність позицій і уявлень та їх відображення в системі управління суспільством, діяльності всіх його інститутів, альтернативності у прийнятті управлінських рішень.

Інституалізація демократичних чинників державної влади зводиться до питання співвідношення між законодавчою і виконавчою гілками влади. При авторитарному режимі виконавча влада є більш ваговою і впливовою, відповідно, в ході зміни режиму природним постає прагнення демократичних сил змінити цю рівновагу в бік законодавчої влади [5]. Проблема цього протистояння на практиці полягає в тому, яку форму демократичної моделі прийняти новому режимові – президентську, парламентську чи змішану. Реалізація цього рішення повинна відбутися шляхом прийняття консенсусу з основних інституційних норм.



**ПАРУБЧАК
Іван Орестович,**

кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри філософії та економіки Львівського національного медичного університету ім.Д.Галицького, м. Львів.

Анотація:

Досліджено феномен політичної культури як основу стабільності та динамічного розвитку держави. Вивчено взаємозв'язок функціонування демократичних інститутів і трансформацію політичної культури в країні. Досліджено форми та проаналізовано стадії демократизації суспільств на сучасному етапі. З'ясована роль політичних культурних чинників в еволюційних процесах державного управління.

Ключові слова: еволюційні процеси, державне управління, демократизація суспільства, політична культура, трансформація.

УДК
351.84:35.072.2:342.5
(477)

Політична культура пронизує всю сукупність відношень, які складаються між учасниками політичного процесу, здійснює вплив на форми організації державної влади, будову її інститутів, дозволяє ефективно регулювати відносини між державою і громадянським суспільством, забезпечує соціальний консенсус. Політична культура є тим фактором, який може безпосередньо сприяти або перешкоджати демократичному політичному розвитку. Це підтверджує і практика розвинутих демократичних держав, яка показує, що саме демократична політична культура є основою їх стабільності і динамічного функціонування [9, с.34]. Розуміння політичного режиму як функціональної характеристики політичної системи, що включає методи і способи політичного владарювання, а також порядок взаємовідносин громадян, суспільства і політичної влади, дає змогу визначити зв'язок політичної культури з режимом та її місце в ньому.

Процес переходу до демократії представляє собою сукупність декількох стадій розвитку. Але це не робить всі політичні переходи схожими один на одного. Завдання лібералізації і демократизації, проведення політичних та управлінських реформ кожного разу вирішуються по-різному, в різній послідовності та у різні терміни. Лібералізація здатна викликати як продовження змін, так і спровокувати репресії і тим самим посилення колишнього авторитарного режиму, вірогідність продовження змін вища коли трансформація відбувається згори [16]. Енергійні дії знизу частіше за все провокують посилення режиму, нагнітання конфронтації, що може викликати революційне падіння політичної системи, якщо зміни продовжуються, то настає етап демократизації.

Принципово, що подальший розвиток перехідного процесу залежить вже не стільки від ініціативи згори, як це було при лібералізації, але й від згоди з новими учасниками політичного компромісу, що залучаються знизу. На етапі демократизації відбувається якісна зміна політичної системи: формування демократичних політичних інститутів і структур, що взаємодіють на основі демократичних процедур [17].

Демократизація – складний і багатогранний процес, який відбувається відразу за декількома напрямками. Найбільш характерною особливістю трансформацій є одночасне становлення ліберальної демократії і зміни системи управління. Якщо трансформація політичних інститутів і структур є постійним об'єктом досліджень, то політичній культурі, яка виступає важливим елементом всього процесу демократизації і ключовим фактором на етапі консолідації, приділяється значно менше уваги [12, с.67]. Це актуалізує необхідність ґрунтового дослідження демократичної трансформації політичної культури.

Трансформація політичної культури відбувається за декількома напрямками і включає в себе трансформацію політичної свідомості і поведінки мас та трансформацію культури діяльності політичних інститутів. Перехід від недемократичної політичної культури до демократичної супроводжується переходом від моноідеології до ідеологічного плюралізму, який є різновидом управлінської сфери в розвинутих країнах [14, с. 37].

В нормальному стані суспільства ми маємо справу з консенсусною політичною культурою, коли наявний високий рівень злагоди і більшість членів суспільства позитивно ставиться до його політичних інститутів. Такий тип політичної культури базується на центристських ідеологічних орієнтаціях. В умовах поляризованої політичної культури значна частина суспільства поділена у сприйнятті політичних норм та ідеалів [10]. В цьому випадку ідеологічні орієнтації переміщуються від центру до краю, набуваючи виразної правої чи лівої спрямованості.

Перехід від недемократичної політичної культури до демократичної – це перехід до автономної участі, яка заснована на можливості вибору і властива розвиненому громадянському суспільству, конкуренції у політиці. Лідери і партії шукають підтримку у громадян, бо настрої виборців, їх вибір прямо впливають на формування уряду. Для розвинених демократичних держав характерною є невисока політична

активність населення, яка, як правило, обмежується участю у виборах та інститутах громадянського суспільства [8]. Неучасть громадян у політичному житті в розвинених демократичних країнах пояснюється також повною довірою громадян до управлінських суб'єктів, задоволеністю своїм становищем, стабільністю державної влади.

Включення громадян у виборчий процес забезпечується наявністю розвинутої демократичної політичної культури, яка дає можливість вільного волевиявлення народу, що має право обирати керівників країни в умовах політичного плюралізму і демократичного вибору. Активна ж участь зумовлюється високою підтримкою громадянами політичного режиму в цілому і впевненістю у своїй здатності впливати на владу. Демократична політична культура – це культура громадянського суспільства [2]. Саме у межах громадянського суспільства відбувається організація плюралізму, тобто поєднання й урахування інтересів різноманітних соціальних і політичних сил. Тільки в розвинутому громадянському суспільстві може сформуватися культура, що відповідає демократичному управлінському стилю.

Плюралізм політичних дій означає право громадян об'єднуватись у суспільні організації, передбачає вільну і рівноправну діяльність політичних партій і громадських організацій у рамках багатопартійної політичної системи, впливати через існуючу в суспільстві правову модель на діяльність органів влади і управління.

Громадянське суспільство – це сприятливе суспільне середовище для формування і поширення демократичної політичної культури і через неї – для зміцнення демократичного ладу, надання процесові демократизації незворотного характеру. У межах громадянського суспільства відбувається організація плюралізму, тобто поєднання й урахування інтересів різноманітних соціальних і політичних сил, формується консенсусний тип політичної культури [15]. В громадянському суспільстві відбувається громадянська соціалізація, тобто засвоєння і підтримка людьми прикладів і стандартів поведінки та діяльності, норм, культурних цінностей і орієнтирів в яких враховується існування суспільства в цілому і визнається демократичний процес.

Дуже рідко зміна політичного режиму здійснюється завдяки зусиллям членів громадянського суспільства, але, безперечно, у подальшому процесі демократизації ступінь розвитку громадянського суспільства відіграє важливу роль, а стабільність демократії багато в чому залежить від того, в якій мірі політичні інститути відображають потреби громадянського суспільства, своєчасно реагують на процеси, що відбуваються в ньому [4].

Громадянське суспільство забезпечує такі канали самовиразу і ідентифікації, які найбільш близькі людям. В умовах демократії інститути громадянського суспільства слугують додатковим, альтернативним каналом виразу інтересів і думок. Під час такого виразу інтересів збільшується політичне сприйняття і потенціал громадян, формуються і готуються до участі у великій політиці політичні лідери, стимулюється потяг окремого індивіда до демократії [7]. Також в громадянському суспільстві гармонізуються індивідуальні і колективні інтереси. Таким чином, у межах громадянського суспільства відбувається громадянська соціалізація, тобто засвоєння й підтримка людьми прикладів і стандартів поведінки, норм, культурних цінностей та орієнтирів, в яких враховується існування суспільства в цілому і визнається демократичний процес.

Громадянське суспільство передбачає збалансований взаємоконтроль та взаємообмеження державних й недержавних органів і рухів. Це означає, що державні органи, їх діяльність завжди повинні бути у полі зору недержавних органів та рухів, а недержавні органи і рухи, у свою чергу, діяти у відповідності із законом, враховувати об'єктивні потреби держави [3, с. 27].

Саме в межах громадянського суспільства відбувається організація плюралізму, тобто поєднання і врахування інтересів різноманітних соціальних сил, що припускає зіткнення, протиріччя та конфлікти між ними. Громадянське суспільство покликане визначити норми і межі, які здатні блокувати руйнівні потенції боротьби різних

сил, спрямовувати її у творче русло. В цьому і полягає головне призначення громадянського суспільства – досягнення консенсусу між різними соціальними силами і інтересами. Відбувається консолідація суспільних сил на базі нових цінностей. І тільки таким чином, а не засобами примусового нав'язування, можлива справжня демократична консолідація суспільства, його розвиток у межах нових базових цінностей [6]. Тільки так новий режим зможе отримати підтримку більшості, постійне збереження якої є основою демократичного устрою. Разом з тим, народна підтримка влади не виключає існування розбіжностей, не заперечує можливість конструктивної опозиції.

Громадська думка – це історично зумовлений, динамічний стан масової свідомості великих груп людей, який своїм змістом віддзеркалює співвідношення соціальних сил, що фактично діють у суспільстві. Як елемент функціонування політичних систем громадська думка є постійно діючим фактором управління, за допомогою якого виконуються декілька впливових функцій. Розвинуті демократичні країни приділяють велику увагу отриманню достовірної інформації про думки і настрої людей, їх реакції на певні політичні події. Особливе значення громадська думка набуває у процесі вироблення політичних рішень, які суттєво торкаються інтересів великих груп населення. Компетентність громадської думки ні в якому разі не можна перебільшувати і тим більше абсолютизувати [11]. Талант і компетентність політика в тому і полягають, що він здатен багато в чому випереджувати усталені тенденції розвитку держави та суспільства, відображені у стереотипах масової свідомості, і пропонувати нові шляхи вирішення політичних проблем. Знаючи громадську думку, можна корегувати рішення, які приймаються, передбачати і пом'якшувати негативні наслідки.

У демократичному суспільстві довіра до влади безпосередньо визначається її здатністю до реального діалогу із суспільною думкою і його основним джерелом – громадянським суспільством [20]. Формування демократичної політичної культури на рівні еволюціонування управлінських інститутів починається з встановлення плюралізму політичних дій, політичної діяльності.

Особливу увагу треба звернути на виділення структури плюралізму політичної влади. Він передбачає множинність політичних партій і свобод, які його характеризують, а також основні відмінності видів державної влади: автономія законодавчої влади, самостійність виконавчої, незалежність судової, правова ініціативність і самостійність. Вона включає в себе і місцеву владу, перш за все суспільну, яка реально дозволяє підключити величезні резерви самостійності і ініціативи, місцева влада нерозривно пов'язана з ідеєю децентралізації [18, с.456].

Це дозволяє звільнити вищі елементи влади від невластивих їм оперативних функцій, виключає надмірну централізацію повноважень і відчуженість народних мас. Процес реалізації влади, а значить, і прийняття рішень, спирається, таким чином, насамперед на плюралізм інтересів, спільність мети більшості суспільних груп. Це означає, що пануючим методом прийняття рішень є компроміс як відображення узгоджених інтересів.

Парламентаризм - політичний комплексний інститут державного устрою і управління, який базується на представницькій демократії. Поняття “парламентаризм” означає систему правових, політичних і моральних норм, традицій, правил гри різного рівня, які виробляються у процесі історичного політичного досвіду і реалізуються в державному управлінні. Основні принципи демократичної політичної культури – суверенітет народу, правління більшості, представництво, плюралізм – складають базу парламентаризму. Парламентаризм як політичний інститут передбачає визнання необхідності змагальності політичних сил [15]. Суперництво, змагальність, звісно, розумне, яке не виходить за загальноприйняті правила гри, слугує засобом стимулювання інноваційної політичної активності цих сил, відбору оптимальних варіантів політичних рішень.

Проблематика політичної культури еліти має розглядатися дещо в іншій площині ніж політична культура народу. Це пояснюється тим, що в сучасному політичному житті України існують свої колізії, пов'язані з особливостями формування політичної культури людей, що здійснюють владні повноваження або претендують на владу [19, с.23]. Зрозуміло, що рівень розвитку політичної культури еліти не може оцінюватись за більшістю показників, котрі характеризують політичну культуру народу в цілому: політики по роду своєї діяльності не можуть не виявляти інтересу до політичного життя; політична ефективність політиків вимірюється не почуттям безпорадності при захисті власних політичних інтересів; орієнтації політиків не можуть бути незначеними, а їх відношення до держави і перспектив її розвитку – байдужими.

Нарощування ресурсу як інструменту публічного адміністрування призвело в Україні до підміни принципів взаємин між партіями та виконавчою владою, поставило їх у залежне становище. Не знаходячи надійної опори і навіть сприятливого середовища в суспільстві, значна частина партій не стільки формують владу, скільки орієнтуються на неї [21]. Надзвичайна слабкість громадянського суспільства, діючі принципи організації влади сформували зворотню логіку – не партії артикулюють суспільні інтереси і визначають політичний розвиток, характер та зміст діяльності влади, а сама влада визначає правила виникнення, діяльності і навіть коефіцієнт політичної успішності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Демократичні політичні системи потребують для свого існування певного типу політичної культури. Державне управління стикається з тим, що демократичної політичної культури часто в суспільстві не існує. Це дуже ускладнює розвиток демократичних політичних інститутів, встановлення демократичного політичного режиму. З іншого боку, відсутність тривалої і масштабної практики функціонування демократичних інститутів, в свою чергу, перешкоджає закріпленню і розвитку в суспільстві демократичної політичної культури. Основними напрямками трансформації політичної культури є: становлення демократичного типу політичної свідомості, формування політичної поведінки на демократичних засадах, утвердження демократичної культури функціонування управлінських інститутів.

На етапі утвердження демократії, коли відбувається впровадження нових інститутів та нових процедур функціонування суспільного організму в практику повсякденного життя, значення мас зростає. Доля цього етапу трансформації безпосередньо залежить від особливостей їх настрою та свідомості. Утвердження політичної демократії, отримання її інститутами необхідної стійкості можливе лише при залученні більшої частини суспільства до цінностей демократії, тобто усвідомлення її масами як найбільш досконалої форми державного устрою у порівнянні з іншими.

Формуванню політичної культури демократичного типу перешкоджає нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, слабкість політичних партій, їх нездатність впливати на прийняття державних рішень, державний контроль над ЗМІ, низький рівень свободи слова. І все ж за роки трансформації значна частина українського суспільства сприйняла основні демократичні ідеали. За роки незалежності зазнали значного оновлення усі структурні елементи – цінності, навички, орієнтації, методи і прийоми політичної діяльності. Суспільство поступово звикає до політичного плюралізму, до значної диференціації підходів, відкритого висловлювання думок.

Процес становлення демократичної політичної культури в еволюційних процесах державного управління триває. Поки що політична культура України є культурою перехідного суспільства. Перспективи її розвитку полягають у корекції системи управління у владі, утвердженні демократичних форм управління, формуванні громадянського суспільства, забезпеченні пріоритету прав і свобод громадян.

Література:

1. Буцевицький В. Проблеми політичної культури в Україні в процесі державотворення / В. Буцевицький // Нова політика. – 1999. – № 1. – С. 48 – 51.

2. Головатий М. Проблеми і біль становлення української еліти / М. Головатий // Нова політика. – 1999. – № 2. – С. 45 – 49.
3. Грищенко О. М. Преса і політика: проблеми, концепції, досвід. / О. М. Грищенко, В. І. Шкляр – К. : Інститут журналістики Київського національного ун-ту імені Т. Шевченка, 2000. – 71с.
4. Громадяни України про внутрішньополітичні процеси // Національна безпека і оборона. – 2003. – № 3. – С. 9 – 30.
5. Дженусов А. Различие структур и уровней развития политической культуры / А. Дженусов // Социально-гуманитарные знания. – 1999. – № 4. – С.108 – 121.
6. Журавський В. Політична система України: особливості, фактори, чинники пра-ва / В. Журавський // Віче. – 2000. – № 2. – С. 49 – 65.
7. Левченко О. Масова політична свідомість перехідної доби: українські реалії та перспективи / О. Левченко // Нова політика. – 1999. – № 6. – С. 20 – 22.
8. Логунова М. М. Політична культура – впливовий інструмент формування громадянського суспільства в Україні / М. М. Логунова // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Т. 3. – С. 323 – 327
9. Логунова М. М. Політична психологія. / М. М. Логунова, М.І. Пірен, В. А. Реб-кало – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 64 с.
10. Наумкіна С. Аналіз розвитку української політичної еліти / С. Наумкіна, Л. Козловські // Нова політика. – 1999. – № 6. – С. 34 – 37.
11. Опозиція в Україні. Аналітична доповідь // Центр Разумкова 2002. – К. : Центр Разумкова, видавництво „Заповіт”, 2003. – С.38 – 81.
12. Паніна Н. В. Тенденції розвитку українського суспільства. Соціологічні показ-ники. / Н. В. Паніна, Головаха Є. І. – К. : Інститут соціології, 1999. – 152 с.
13. Парламент в Україні: тенденції та проблеми становлення // Національна безпе-ка і оборона. – 2003. – № 2.
14. Пасько І. Т. Громадянське суспільство і національна ідея: Україна на тлі єв-ропейських процесів. Компаративні нариси. / І. Т. Пасько Я. І. Пасько. – Донецьк: Східний видавничий дім, 1999. – 184 с.
15. Політична цензура в Україні. Аналітична доповідь // Центр Разумкова 2002. – К. : Центр Разумкова, видавництво „Заповіт”, 2003. – С. 82 – 111.
16. Рудич Ф. Политическая ситуация в Украине накануне президентских выборов / Ф. Рудич // Социально-гуманитарные знания. – 1999. – №3. – С.24 – 36.
17. Сумбатян Ю. Г. Политология. Авторитаризм как категория политической нау-ки / Ю. Г. Сумбатян // Социально-гуманитарные знания. – 1999. – № 6. – С. 57 – 75.
18. Українське суспільство : десять років незалежності: Соціологічний моніто-ринг та коментар науковців / В.М. Шульга, М.О. Ворона (ред.). – К. : НАН України; Інститут соціології., 2001. – 662 с.
19. Чічановський А. А. Новина в журналістиці: проблеми практичної політики. – К.: Грамота, 2003. – 48с.
20. Чукут С. Чого не вистачає правлячій еліті в Україні // Віче. – 1999. – № 6. – С. 39 – 47.
21. Шахтемірова О. Засоби масової інформації та політичні орієнтації громадян України // Нова політика. – 1999. – № 2. – С.10 – 14.

Андрій ВАСИЛЬЄВ

КОНВЕРГЕНЦІЯ МОДЕЛЕЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНОЇ НА МОЛОДЬ

Постановка проблеми. В третьому тисячолітті радикально змінюється спосіб життя та формат діяльності людства. Технічний прогрес дозволяє відкривати нові перспективи для людей та створює нові можливості для різних соціальних груп. Надзвичайно підвищується мобільність кожної окремої людини – як просторова, так і соціальна. При цьому найбільш мобільною виявляється молодь, яка починає відігравати все більш значущу роль в суспільно-політичному житті. Прикладом цього є провідна роль молоді під час суспільно-політичних потрясінь початку 2000-их рр. в Україні та нещодавні події в Північній Африці. Все це надзвичайно актуалізує питання формування та реалізації державної молодіжної політики. Саме тому ряд ініціатив Президента України в останні роки спрямовано на молодь. Найважливішими серед них є формування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» та запровадження посади Уповноваженого Президента України з прав дитини. Особливої актуальності тематика вдосконалення механізмів державної молодіжної політики набуває в умовах економічної кризи в країні та значних ресурсних обмежень, яких зазнає діяльність органів влади. Застосування звичайних механізмів державного управління, у тому числі механізмів державної молодіжної політики, ускладнюється, що робить тему дослідження надзвичайно актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державна молодіжна політика в Україні та окремі її аспекти вже неодноразово ставали об'єктом дослідження сучасних українських науковців. Цьому питанню приділили основну увагу в своїх дослідженнях Є.І. Бородин, М.Ф. Головатий, М.В. Канавець, Л.Ф. Кривачук, О.В. Кулініч, Н.Б. Метьолкіна, В.В. Орлов, І.О. Парубчак, М.П. Перепелиця, Р.П. Сторожук та ін. Проте їх дослідження не повною мірою вирішили проблеми удосконалення механізмів державної молодіжної політики в Україні.

Визначення невіршених раніше частин загальної проблеми. В своїх дослідженнях науковці використовують усталену класифікацію моделей державної молодіжної політики, виділених попередніми дослідниками. В результаті не в повній мірі вдається врахувати всю повноту та широту спектру ситуацій із конкретними механізмами реалізації молодіжної політики. Визначені на сьогодні моделі державної молодіжної політики не в повній мірі задовольняють потреби практичної діяльності та наукових досліджень.

Мета статті. Все зазначене змушує детально розглянути різні класифікації державної молодіжної політики та визначити можливість їх вдосконалення.

Вклад основного матеріалу. Державна політика стосовно окремих соціальних груп суспільства існує багато років. Однак, як цілісна політико-правова та організаційно-кадрова система соціальної роботи із забезпечення практичної реалізації прав і свобод, запитів і потреб молоді в багатьох країнах починає формуватися лише у другій половині ХХ століття. Наприкінці ХХ-на початку ХХІ століття загострилися ряд проблем, які зумовили потребу розробки й реалізації принципово нової державної молодіжної політики:



ВАСИЛЬЄВ Андрій
Олександрович,
директор ТОВ «Транс-СтройКапітал»,
м. Харків.

Анотація: у статті розглянуто основні підходи до вивчення, визначення поняття «еліта суспільства», механізми її формування. Визначається взаємозв'язок між впливом глобалізаційних процесів на розвиток суспільства та оновлення правлячих еліт.

Ключові слова: правляча еліта, механізм формування еліт, державне управління, критерії поділу суспільства, глобалізація.

УДК 351:316

- ускладнення життя;
- вплив інтеграційних, глобалізаційних процесів на розвиток і взаємини між державами;
- загострення багатьох соціально-економічних, політичних і духовних процесів;
- криза духовних ідеалів і орієнтацій громадян у країнах перехідного періоду тощо [3, с. 10].

Сутність, особливості та практичне здійснення державної молодіжної політики в конкретній державі зумовлюються багатьма складовими. При цьому, провідними є характер держави, особливості її політичної системи, специфіка формування й реалізації соціальної політики тощо [1; 2]. Звідси визначають декілька основних моделей державної молодіжної політики. За кількістю країн, де вони присутні, серед них вирізняють дві домінуючі:

- неоконсервативна, коли держава найперше надає соціальну допомогу тим категоріям і групам молоді, що її потребують, прикладом такої політики є США;
- соціал-демократична, де держава практично бере на себе відповідальність за розв'язання майже всіх проблем молоді, така модель розповсюджена в більшості європейських країн.

Відмінність у моделях і практиці здійснення державної молодіжної політики значною мірою зумовлюється характером соціальної політики в конкретній країні. Так, соціально-демократична модель ставить досить мало вимог до людини як особистості в реалізації життєвих планів і програм. Вона ґрунтується на патерналістських засадах турботи про всіх, переважно апелює до держави, від якої очікують підтримки й турботи. Така модель, власне, й існувала в колишньому СРСР. Ліберальна (неоконсервативна) модель є протилежною соціально-демократичній, оскільки створює максимальні можливості для самореалізації людини. Тут йдеться про так звані «рівні шанси» й можливості та соціальну підтримку тим, хто без сторонньої допомоги, зокрема й з боку держави, неспроможний вирішити власні питання й проблеми [2].

Особливу важливість для України становить досвід формування та реалізації державної молодіжної політики в країнах Європи. Характерною особливістю молодіжної політики в європейських країнах є те, що вона здебільшого реалізується у трьох напрямках. По-перше, держава та її окремі органи розв'язують актуальні проблеми молоді в соціально-економічній, культурно-духовній сфері та у сфері молодіжного руху. При цьому існує й другий напрямок, коли продовжують розробляти й удосконалювати специфічне ювенальне законодавство притаманний більшості розвинених країн: Німеччина, Австрія, Фінляндія, Франція та ін. Згідно третього напрямку в багатьох країнах молодіжна політика реалізується завдяки відповідним державним і регіональним програмам, ґрунтується на створенні певних гарантій, умов для розвитку й самореалізації молоді.

Дослідження у молодіжній сфері свідчать про те, що у країнах Європи, визначених як такі, що мають молодіжну політику, можна виділити її спільні елементи:

- соціальний взаємозв'язок між урядом, молодими людьми і суспільством через консультації та вплив;
- поради та інформація про права молодих людей та можливості для них;
- свобода культурного, творчого та політичного вираження;
- культура продовження освіти і професійної освіти;
- підтримка молодим сім'ям;
- відповідна спеціальна підтримка для молодих людей “груп ризику” таких як з особливими потребами чи молоді в'язні;
- підтримка і заохочення активного проведення вільного часу;
- правильна організація професійної підготовки тих, хто працює з молодими людьми;
- дослідження труднощів, з якими стикаються молоді люди;
- сприяння міжнародним зв'язкам між молодими людьми.

Поняття молодіжної політики у країнах Європи дещо відрізняється від вітчизняного хоча б тому, що в кожній країні склалися національні традиції роботи з молоддю. За ознакою учасників молодіжного сектора, способів координації молодіжної політики та молодіжного законодавства, країни Європи можна класифікувати на окремі категорії:

1. Країни з наявним розвиненим молодіжним сектором – тут молодіжна політика безпосередньо сконцентрована у чітко визначеному та домінуючому молодіжному секторі (наприклад, Австрія, Люксембург, Ліхтенштейн, Іспанія, Греція, Португалія та ін.).

2. Країни з обмеженим молодіжним сектором – молодіжна політика частково передана до спеціалізованого молодіжного сектора, а частково «розпорошена» серед інших традиційних секторів, таких як освіта, працевлаштування, охорона здоров'я і т.д. (це спостерігається у Нідерландах, Франції, Бельгії, Ірландії, Фінляндії, Швеції, Норвегії та ін.).

3. Країни без спеціального молодіжного сектора – молодіжна політика розподілена по традиційних секторах без явно вираженого центру (прикладом є Великобританія, Ісландія, Італія, Данія та ін.).

Аналогічно до цього все європейське законодавство щодо молоді поділяється на три окремі типи:

– закони про підтримку і стимулювання молоді, в деяких країнах вони називаються «Про молодіжну роботу», «Про сприяння молоді» чи молодіжної діяльності;

– законодавство про соціальне забезпечення (wellfare) молоді – ці закони визначають межі між обов'язками сім'ї та суспільства щодо молодих людей;

– законодавство про захист молоді – цей тип законодавства включає в себе захист молоді в несімейних сферах життя таких як ринок праці та суспільний простір.

Сутнісні характеристики типології моделей соціального забезпечення (wellfare), яка запропонована Д. Галлі та С. Паугамом, та аналіз роботи з молоддю у Європі, який міститься в звіті «Освіта та навчання у галузі роботи з молоддю у Європі», дозволяють виділити наступні моделі молодіжної політики:

– універсалістська/ патерналістська модель країн Скандинавії;

– ліберальна/ громадська модель Великобританії;

– протекційна/ консервативна/ корпоративістська модель країн Центральної Європи;

– централізована/ суб-інституціоналізована модель країн Середземномор'я [5].

У відповідності з моделями молодіжної політики здійснюється робота з молоддю. Так, в скандинавських країнах – Данія, Фінляндія, Норвегія, Швеція та, меншою мірою, Ісландія, де має місце універсалістська модель, робота з молоддю ведеться в формі створення громадської інфраструктур щодо молодих людей як громадян. Крім цього, держава дуже зацікавлена у визначенні освітніх цілей, особливо, щодо пропаганди здоров'я, як елементу роботи з молоддю, робиться наголос на груповому навчанні.

Громадська модель характеризується великою зацікавленістю місцевих органів влади у забезпеченні молодіжних клубів. Недостатність інфраструктури державної підтримки і зацікавленості створює можливості сильної роботи, направленої на громаду.

Консервативній моделі притаманно, з одного боку, глибока зацікавленість держави у нормальній соціалізації молоді. При цьому, соціопедагогічні аспекти такі ж важливі, як і у Скандинавських країнах. Але з іншої точки зору акцент діяльності направлений на волонтерів, які перебувають «у корпорації» з місцевими, регіональними та державними органами влади.

Середземноморській моделі, на думку Галлі та Паугама, притаманна втрата соціокультурної доречності і впливу церкви, що веде до дефіциту чи вакууму регулювання. Хоча, всупереч цьому південноєвропейські країни характеризуються як кон-

сервативні саме завдяки корпоратистській ролі католицької чи православної церкви. Виходом з цієї ситуації стала висока активність та відповідальність місцевої влади, що часто приводила до високої регіональної диференціації відповідно до місцевих ресурсів і політичних інтересів. Разом з «третім сектором», який щойно сформувався, органи влади дуже повільно заповнюють соціокультурні прогалини [5].

В цілому, порівняння основних світових моделей реалізації державної молодіжної політики дозволяє встановити, що суттєво різні моделі мають практично однакову мету – успішну адаптацію молодих людей до сучасних умов життя. Ці моделі спроможні надати найкращі взірці державної молодіжної політики, перевірені та підкріплені багаторічною практикою. А це дозволяє обґрунтовано обрати модель молодіжної політики, найбільш прийнятну для умов сучасної України.

Суттєвою домінуючою умовою формування та реалізації молодіжної політики в Україні ще довгий час будуть залишатися патерналістські настрої самої молоді та суспільства в цілому, успадковані з часів СРСР. Ця домінанта неспроможна змінитися впродовж недовгого часу, оскільки базується на свідомості – найбільш інертному компоненті будь-якої діяльності. Тому модель державної молодіжної політики, прийнятна для України, повинна базуватися на основних моментах патерналістської моделі, притаманній скандинавським країнам.

В той же час, більшість скандинавських країн відрізняються недосяжною для всього іншого світу стабільністю. Більшість цих країн – монархії, які існують сотні років, де вже давно не було суспільно-політичних чи соціально-економічних потрясінь. Тому формування та реалізація державної молодіжної політики в цих країнах базується на традиційному особистому добробуті переважної частини громадян (перш за все – фінансово-побутовому) та значних ресурсних можливостях органів влади. А це значно звужує можливість застосування цієї моделі в Україні, яка до цього часу ще не в повній мірі відновилася після грандіозної соціально-економічної кризи, яка призвела до розпаду Радянського Союзу.

Отже, значна ресурсна обмеженість не дозволяє однаково успішно реалізовувати патерналістську модель державної молодіжної політики в Україні. Але саме ця модель має найміцніші традиції, а тому швидко відмовитися від неї вкрай складно. А це змушує при загальному дотриманні патерналістської скандинавської моделі молодіжної політики фрагментарно використовувати при її реалізації окремі елементи інших моделей. Такі елементи повинні дозволяти вирішувати найбільш актуальні проблеми молоді без суттєвих змін загальних основ державної політики. Підвищення ролі громадських організацій (передусім, молодіжних), використання волонтерства, притягнення церкви, виховання духа підприємництва цілком можуть співіснувати із традиційною розпорядчо-забезпечувальною діяльністю органів влади.

Такий варіант дозволяє вести мову про формування нової моделі державної молодіжної політики – симбіотичної. Ця модель цілком може базуватися на ідеології та стандартах патерналістської моделі, але вона повинна увібрати в себе найкращі елементи всіх інших моделей. І саме запровадження такого варіанту державної молодіжної політики бачиться найкращим способом імплементації світового досвіду в Україні.

Так, наприклад, патерналістська модель має в якості своєї ідеологічної настанови природну пасивність кожного індивіда. Саме ця пасивність обґрунтовує та виправдовує визначальну роль держави та органів влади в організації та забезпеченні життя кожної окремої людини. Саме тому патерналізм не передбачає активного застосування волонтерства. Останній має в якості своєї ідеологічної основи розвинуте лідерство, несумісне з пасивністю, притаманній патерналізму. Але в умовах значних ресурсних обмежень у держави може бути недостатньо працівників для виконання широкого кола функцій та повноважень органів влади. А симбіотична модель державної молодіжної політики дозволяє заповнити цю прогалину за допомогою ідеологічно чужого для патерналістської моделі волонтеріату. Волонтери, залучені до виконання численних функцій та широких повноважень органів влади, дозволяють

забезпечувати виконання всіх заходів, притаманних моделі із зовсім іншою ідеологією.

Аналогічна ситуація може мати місце і при обмеженому використанні в умовах патерналістської моделі можливостей церкви. За великим рахунком, патерналізм не припускає порушення державної монополії на соціальну роботу. Але в умовах значних ресурсних обмежень держава змушена поступитися церкві у виконанні значних соціальних функцій. В цій ситуації простежується певна парадоксальність, оскільки саме патерналізм призводить до монополізації соціальної роботи державою. Симбіотична модель дозволяє подолати цю суперечливість, оскільки передбачає допуск інституцій церкви для виконання деяких з широкого кола соціальних функцій, монополізованих державою.

Абсолютна суперечливість існує між патерналізмом та духом підприємництва, на якому заснована ліберальна модель державної молодіжної політики. Остання передбачає створення умов для інтенсивного розвитку індивідуальності. Але патерналізм передбачає провідну роль держави в житті кожного індивідуума. Проте, в умовах значних ресурсних обмежень саме індивідуальне підприємництво дозволить забезпечити дотримання високих соціальних стандартів незалежно від можливосте держави. Тому обмежене використання деяких елементів ліберальної моделі, яке припускається за умов симбіотичної моделі, дозволить здійснювати державну молодіжну політику при збереженні патерналізму в якості концептуальних засад діяльності органів влади.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, іноземний досвід формування та реалізації державної молодіжної політики надає готові взірці організації та здійснення цього процесу в Україні. Саме досвід інших країн дозволяє визначити найбільш прийнятні для України варіанти молодіжної політики. Іноземний досвід дає можливість попередньо спрогнозувати наслідки запровадження в Україні тих чи інших варіантів організації діяльності владних структур. На сьогодні в Світі найбільш розповсюдженим є дві моделі державної молодіжної політики: неоконсервативна та соціал-демократична. Обидві вони з різним успіхом застосовуються в різних країнах. Проте, для України більш прийнятний та важливий досвід роботи з молоддю в країнах Європи. Деякі дослідники спеціально для країн Європи виділяють окремі моделі молодіжної політики: універсалістська/ патерналістська (Скандинавія), ліберальна/ громадська (Великобританія), протекційна/ консервативна/ корпоративістська (Центральна Європа), централізована/ субінституціоналізована (Середземномор'я). Всі ці аспекти необхідно враховувати при аналізі та визначенні шляхів вдосконалення державної молодіжної політики України, а також вони є корисними для визначення шляхів вдосконалення державної молодіжної політики України. При цьому, для України вбачається за доцільне виділення симбіотичної моделі реалізації державної молодіжної політики, а саме – обмежене використання елементів соціально-економічної активізації молоді в умовах патерналістської соціальної політики держави.

Література:

1. Головатий М.Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення. / М.Ф. Головатий. – К. : Наук. думка, 2000.
2. Управлінські аспекти соціальної роботи: Курс лекцій / М.Ф. Головатий (кер. авт. кол.), М. П. Лукашевич, Г. А. Дмитренко та ін. – К.: МАУП, 2004. – 368 с.
3. Юрій Н. М. Політична соціалізація молоді в умовах трансформації суспільства: порівняльний аналіз міжнародного і українського досвіду: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – Одеса, 2002. – 16 с.
4. EU Youth Report 2012. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. – 284 p.
5. Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe (Final report). – UN, 2001. – 147 p.

ЗМІСТ НОМЕРА

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

<i>Владимир Михайлов.</i> Теория управления в стиле «ноктюрн» как новая философия управления.....	5
<i>Євген Хриков.</i> Методологічні засади аналізу стану та напрямів подальшого розвитку наукової галузі «державне управління»	10
<i>Олександр Радченко.</i> Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках	19
<i>Ніна Діденко, Наталія Олійник.</i> Державноуправлінський аспект процесів соціалізації в сучасній Україні.....	26
<i>Микола Орлов.</i> Інформаційно-структурний метод формування органу виконавчої влади регіональної системи взаємодії.....	35
<i>Катерина Колесникова.</i> Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації.....	41
<i>Володимир Єганов.</i> Дослідження стилю державно-управлінської діяльності (процедурний аспект).....	46
<i>Володимир Боделан.</i> Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління	53

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

<i>Валентина Мамонова.</i> Організаційний плюралізм співробітництва в місцевому самоврядуванні як віддзеркалення інтеграційних процесів на території.....	60
<i>Людмила Капустина, Галина Чечикова.</i> Искусство авангарда и медиакультура в поисках новой коммуникационной парадигмы.....	66
<i>Іван Лопушинський, Віталій Солових.</i> Особливості політичної соціалізації в управлінських процесах демократичної трансформації суспільства.....	73
<i>Микола Маланчій.</i> Соціалізація посадових осіб прикордонної служби України : факторний аналіз.....	81
<i>Олександр Бухтатий.</i> Проблематика постановки інформаційної функції держави у працях давньогрецьких філософів	88
<i>Вікторія Кий-Кокарева.</i> Моделі комунікаційних кампаній у соціальній політиці державних органів	97
<i>Тетяна Новаченко.</i> Генезис авторитета керівника в умовах українського циклу Модерн – Постмодерн	102
<i>Юлія Інковська.</i> Напрями реалізації державної політики брендингу територій в Україні.....	109

ДЕРЖАВА І РИНОК

<i>Олександр Коваленко.</i> Функції державного управління в процесі подолання корупції і тіньової економіки	115
<i>Олег Дегтяр.</i> Рівень ресурсного забезпечення соціальної сфери в економічно розвинених країнах світу	119
<i>Юрій Ульянченко.</i> Антимонопольне регулювання конкурентного середовища в аграрному секторі економіки України.....	125
<i>Яніна Казюк.</i> Проблеми удосконалення механізму казначейського обслуговування місцевих бюджетів	130
<i>Олег Половцев.</i> Оптимальне управління процесом інфляції на державному рівні.....	137
<i>Ірина Панасенко.</i> Проблеми функціонування житлово-комунальної галузі у системі публічного управління України	148

ДЕРЖАВА ТА СУСПІЛЬСТВО

Мака Долідзе. Грузинская Национальная Консолидация..... 153

Ірина Кринична. Регіональне управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення 157

Володимир Бульба, Антон Меляков. Громадські гуманітарні ради в Україні : потенціал, проблеми, перспективи..... 162

Олег Немцінов. Утвердження місцевого самоврядування в державах центрально-східної Європи: приклад для України 168

Володимир Наконечний. Дихотомічна природа влади органів місцевого самоврядування на рівні міста..... 174

Сергій Киян. Інформаційна логістика місцевого самоврядування: концептуальні підходи та поняття 179

Тамара Гуржій. Автономізація місцевого самоврядування як об’єктивна передумова формування та розвитку системи публічного управління 184

Жанна Кравченко. Удосконалення державного регулювання системи первинної медико-санітарної допомоги студентам вищих навчальних закладів в умовах реформування системи охорони здоров’я..... 191

Ігор Держко, Іван Парубчак. Трансформація політичної культури суспільства в умовах демократичного державотворення 198

Андрій Васильєв. Конвергенція моделей реалізації державної політики, спрямованої на молодь 205

CONTENTS OF ISSUE

PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Vladimir Mikhailov.</i> The control theory in the style of «Nocturne» as a new management philosophy.....	5
<i>Eugen Hrykov.</i> Methodological analysis of the foundations and directions of further development of the scientific field of «governance» mechanism» in the social sciences.....	19
<i>Nina Dadenko, Natalia Oliynuk.</i> State management aspects of the process of socialization in modern Ukraine	26
<i>Nikolay Orlov.</i> Information-structural method of forming the executive body of regional cooperation.....	35
<i>Kateryna Kolesnykova.</i> The correlation of State management and Public administration during the public transformation process.....	41
<i>Volodimir Yeganov.</i> Public-administration activity style research (procedural aspect) ...	46
<i>Volodymyr Bodelan.</i> Organizational and functional structure : features influence factors of construction on the effective functioning of institutional mechanisms of government	53

STATE POLICY

<i>Valentina Mamonova.</i> Organizational pluralism cooperation in local government as a reflection of the territory integration process	60
<i>Lyudmila Kapustina, Galina Chechikova.</i> Avant-garde art and Media Culture in search of a new communication paradigm.....	66
<i>Ivan Lopushynskyy, Vitaly Solovykh.</i> Features of political socialization in the administrative processes of democratic transformation of society	73
<i>Mykola Malanchiy.</i> Socialization of officials of the Border Guard Service in Ukraine: factor analysis	81
<i>Olexandr Buhtatyy.</i> Problems setting information function of the state in the writings of ancient Greek philosophers.....	88
<i>Viktoria Kiy-Kokareva.</i> Models of communication campaigns in the social policy of public organs.....	97
<i>Tatyana Novachenko.</i> The Genesis of the prestige of a leader in the Ukrainian cycle of Modern - Postmodern	102
<i>Yuliia Inkovska.</i> Directions of the implementation of the state policy of place branding in Ukraine.....	109

STATE AND MARKET

<i>Oleksandr Kovalenko.</i> Process of overcoming of corruption and shadow economy as a function of public administration.....	115
<i>Oleg Diegtiar.</i> The level of resources for social sector in developed countries	119
<i>Yuriy Ulyanchenko.</i> Antimonopoly Regulation of Competitive Environment of the Agrarian Sector of Ukraine's economy.....	125
<i>Yanina Kazyuk.</i> Problems of improvement of treasury local budgets	130
<i>Oleg Polovtsev.</i> Optimal management of inflation at the national level.....	137
<i>Irina Panasenko.</i> Problems functioning housing sector in the Ukraine public administration system	148

STATE AND SOCIETY

<i>Maka Dolidze.</i> Georgian National Consolidation.....	153
<i>Irina Krinichnaya.</i> Regional management of the population radiation safety	157

Volodimir Bulba, Anton Melyakov. Public Humanitarian Council in Ukraine: potential, problems and prospects..... 162

Oleg Nemtchinov. Establishment of Local Government in Central and Eastern Europe: Lessons for Ukraine 168

Volodimir Nakonechniy. Dichotomous nature of local self-government at the municipal level..... 174

Sergiy Kiyan. The information logistics of the local government: conceptual approaches and notions..... 179

Tamara Gurzhy. Autonomous local governments as the objective conditions of formation and development of public administration..... 184

Zhanna Kravchenko. Improvement of state regulation of primary health care university students in health care reform..... 191

Igor Derzhko, Ivan Parubchak. The transformation of political culture in a democratic state 198

Andrew Vasyl'iev. Convergence of models of implementation of the state policy aimed at youth 205

ВИМОГИ ЩОДО ПОДАННЯ СТАТЕЙ ДО ПУБЛІКАЦІЇ В ЖУРНАЛІ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА»

До друку приймаються наукові статті, які відповідають вимогам ДАК України (постанова Президії ВАК України № 7-05/1 від 15.01.2003 р.), згідно з якими у статті мають бути висвітлені (в тексті статті виділити курсивом): постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми і на які спирається автор; визначення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим і присвячено статтю; формулювання мети статті, постановка завдання; – висвітлення основного матеріалу дослідження; формулювання висновків і перспектив подальших наукових розвідок.

У відповідності до наказу МОНМС № 111 «Про затвердження Порядку формування Переліку наукових фахових видань України» від 17.10.2012 та ліцензійного договору про входження нашого журналу до системи міжнародного індексу наукового цитування РІНЦ до статті додається російською мовою розширена анотація з розкриттям всіх структурних елементів статті обсягом від 3000 до 5000 знаків (з пробілами). Крім того заповнюється персональний файл з метаданими, який можна скачати з сайту журналу – putr.in.ua.

Також додається фото кожного з авторів (розмір 3,3 x 4,6 см, роздільною здатністю 600 dpi (понад 500 Кб), окремим файлом у форматі jpeg). *За відсутності фотографії редакція має право відхилити подану статтю.*

Вимоги до оформлення статті:

- текст подається однією колонкою;
- на першому рядку зліва вказується індекс УДК;
- на другому рядку праворуч – прізвище, ім'я та по батькові повністю (українською, російською та англійською мовами), науковий ступінь, вчене звання, посада та місце роботи, контактний телефон, E-mail;
- третій абзац містить анотації та ключові слова трьома мовами (українська, російська, англійська),
- четвертий - назву статті українською, російською та англійською мовами;
- посилання на джерела вказуються у квадратних дужках; список використаних джерел наводиться в кінці статті у відповідності до ДСТУ 7.1:2006 р.

При наборі тексту треба дотримуватися таких правил:

- 1) вимкнути «перенос слів за слогами»;
- 2) відступ першого рядка кожного абзацу робити не «пропусками», а табулятором автоматично через меню Word (Формат — Абзац — відступ);
- 3) рисунки та діаграми повинні бути продубльовані у окремому файлі;
- 4) відстань між словами – не більше одного пропуску; зайві пропуски небажані.

До видання приймаються статті в електронному варіанті: формат файлу – WORD (dos, rtf); формат сторінки – А4; береги: верхнє – 2 см, нижнє – 2 см, лівє – 3,5 см, правє – 1,5 см; шриффт – Times New Roman; кегель – 14; інтервал – 1,5.

Обсяг статті (з таблицями, схемами, графіками, зі списком використаних джерел) – до 0,5 друкованого аркуша (до 20 тис. знаків). Для докторів наук у вмотивованих випадках можливе подання статті загальним обсягом до 1 друк. арк. (40 тис. знаків).

Відповідальність за зміст, орфографію та пунктуацію статті несе її автор. Стаття публікується в авторській науковій та мовній редакції.

Вартість публікації – 20 грн за сторінку вхідного тексту + 80 грн. на сертифікований переклад. Доктори наук, члени Асоціації отримують знижку вартості у розмірі 50%.

Наші контакти:

Для статей: adndu@ukr.net (Радченко Олександр Віталійович);

Для листування: association_dndu@mail.ru (Мартиненко Василь Миколайович)

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: теорія та практика

збірник наукових праць
Випуск 3(15), Вересень 2013 р.

Засновано у 2009 р.

Збірник зареєстровано Міністерством юстиції України,
Свідоцтво про Державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 15786-4258Р від 02.11.2009.

Науковий редактор д. держ. упр., проф. О. В. Радченко

Технічний редактор В. С. Мартинов
Комп'ютерна верстка О. О. Радченко
Обкладинка В. Л. Ковтун

Підписано до друку 22. 09.13. Формат 70x108/16. Папір офсетний.
Гарнітура Times New Roman. Умов. друк. арк. 18,9.
Зам. № 0177. Наклад 500 прим.

Видавництво Асоціації докторів наук з державного управління.
Свідоцтво про Державну реєстрацію суб'єкта видавничої справи
Серія ДК № 3543 від 05.08.2009 р.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75.